

# DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E CONSELHOS DE SAÚDE: limites e possibilidades

Por Janaína Mapurunga Bezerra de Miranda\* e Simone de Jesus Guimarães\*\*

Os conselhos gestores são espaços inovadores na gestão pública criados nos anos 90 do século XX, no Brasil, frutos do processo de democratização do Estado que têm por atribuição contribuir na elaboração, execução e controle das políticas públicas. Os conselhos se estabelecem na relação Estado e sociedade; são órgãos que contam com a participação de representantes do governo e da sociedade civil e se constituem em canais permanentes de negociação junto aos diversos órgãos do Estado, permitindo a institucionalização da participação cidadã nas decisões governamentais.

Esses espaços, nos últimos 20 anos, vêm se constituindo em objeto de análises de diversos estudiosos, que encontram nessas esferas compreensão dos limites e possibilidades da construção democrática brasileira. Acredita-se que os conselhos gestores no Brasil e, dentre eles, os conselhos de saúde, apresentam limites à prática da participação cidadã; porém, não se pode perder de vista que a luta pela democracia, cidadania e participação é um processo complexo, desigual e contraditório que está em construção; e que os limites existentes aos conselhos devem ser discutidos para que sejam visualizadas as possibilidades.

O termo construção democrática aqui se refere ao aprofundamento e ampliação de esferas da vida pública e não à consolidação da democracia eleitoral (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006); refere-se à extensão do conceito de política e cidadania, à compreensão da heterogeneidade da sociedade civil e do Estado e à defesa do projeto democrático participativo. Para a análise e compreensão dos projetos em disputa hoje no Brasil é necessário compreender as principais concepções de democracia do século XX e os projetos políticos em andamento.

Santos e Avritzer (2002) afirmam que o século XX foi um momento de embate teórico em torno da questão democrática desenvolvida ao final de cada

uma das guerras mundiais e no período da Guerra Fria. Nesse processo, surgiram dois debates principais: o primeiro, ocorrido na primeira metade do século, centrou-se no desejo ou não da democracia, pois até então a democracia era considerada perigosa por atribuir o poder de governar ao povo; e o segundo debate tratou das condições estruturais da democracia no período pós-Segunda Guerra Mundial, questionando a compatibilidade ou incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo. Ao final das duas grandes guerras, a democracia tornou-se desejável como forma de governo, sendo que a proposta que se caracterizou como hegemônica foi a de corte liberal, que restringia as formas de participação e soberania ampliada, em favor de um consenso em torno do procedimento eleitoral para a formação de governos.

Segundo Santos e Avritzer (2002), na primeira metade do século passado, a discussão em torno da democracia ocorreu entre duas concepções de mundo: a concepção da liberal-democracia e a concepção marxista. Deste enfrentamento, surgiram concepções hegemônicas no interior da teoria da democracia, que passaram a vigorar a partir da segunda metade do século. Essas concepções estão relacionadas à resposta dada a três questões: “a relação entre procedimento e forma; o papel da burocracia na vida democrática; e a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 44).

Considerando a primeira questão, para a concepção hegemônica liberal, a democracia tem que ser analisada como forma e não como substância. Abordando a visão do elitismo democrático, Schumpeter (apud SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 44) questionava a doutrina marxista e considerava que o processo democrático é “um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar às decisões políticas e administrativas.” Segundo

Schumpeter (apud SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 41), “o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes aos quais caberiam tomar as decisões.”

Santos e Avritzer (2002) afirmam que Norberto Bobbio transformou o procedimentalismo em regras para a formação do governo representativo - a democracia então se constituiu em um conjunto de regras para a formação de maiorias, destacando o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas.

Relacionada a esta primeira questão, Santos e Avritzer (2002) afirmam que o pensamento de teóricos liberais como Schumpeter e Bobbio não deram uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença.

A segunda questão da concepção hegemônica de democracia refere-se à indispensabilidade da burocracia. Na análise que os autores fazem a partir do pensamento de Weber, eles afirmam que este teórico inaugurou o questionamento colocado no interior do debate democrático ao tratar da inevitabilidade de perda de controle sobre o processo de decisão política e econômica pelos cidadãos e seu controle por formas de organização burocrática. A visão de gestão participativa defendida por teóricos baseando-se no pensamento de Rousseau não prevaleceria devido à emergência de formas complexas de administração estatal. Na visão de Weber (apud SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 47),

[...] o fenômeno da complexidade da burocracia, trazia problemas para o funcionamento da democracia, à medida que criava uma tensão entre soberania crescente - o controle dos governos pelos governados, e soberania decrescente - controle dos governados pela burocracia.

Contudo, com o crescimento das funções do Estado com o *Welfare State*, o argumento de que a burocracia era inevitável cresceu na medida em que as funções do Estado foram se ampliando. Com a difusão do Estado de Bem-Estar Social nos países europeus, o interesse no crescimento da burocracia mudou e passou a ter um sentido positivo; houve o fortalecimento da burocracia na medida em que as funções do Estado ampliaram-se.

Com a ampliação da burocracia, a concepção

hegemônica de democracia passou a conceber a possibilidade de arranjos participativos (porém, com controle dos mesmos pela gestão), porque os problemas administrativos exigiam cada vez mais soluções plurais. Constatou-se que as burocracias centralizadas não tinham condições de agregar ou lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas sociais, ambientais ou culturais (SANTOS; AVRITZER, 2002). Nesse sentido, reside o motivo da concepção hegemônica de democracia conceber a possibilidade de arranjos participativos. Mas, é claro, com controle e manipulação desses espaços por parte da gestão administrativa.

A terceira questão defendida pela concepção hegemônica de democracia refere-se à solução da representação nas democracias de grande escala. Para essa concepção, a representatividade seria a única solução possível; parte do princípio de que quanto maior a unidade democrática, maior será a necessidade de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Santos e Avritzer (2002, p. 49), consideram que se é verdade que a representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, é verdade, também, que a representação dificulta a solução de outras questões, tais como: “a da prestação de contas e da representação de múltiplas identidades.” Essa forma, na visão dos autores não garante, por exemplo, que o método de tomada de decisão por maioria expresse adequadamente no legislativo as identidades minoritárias. Nesse sentido, a dificuldade de representar agendas e identidades específicas seria um dos limites da concepção hegemônica.

A solução aos limites da teoria hegemônica da democracia passou a ser pontuada a partir da concepção contra-hegemônica surgida no pós-guerra: como concepção alternativa, manteve o procedimentalismo, percebendo-o como forma de vida, e entendendo democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana. Para essa concepção, a democracia é uma gramática da organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Os autores nos lembram que a preocupação que está na origem da concepção contra-hegemônica da democracia é a mesma que está na origem da concepção hegemônica, porém, as respostas dadas às questões são diferentes. Para a concepção contra-hegemônica, o reconhecimento da pluralidade humana ocorre a partir de dois

critérios distintos: “a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional.” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 51). No dizer de Santos e Avritzer (2002), para a concepção contra-hegemônica de democracia, é preciso pensar a democracia como ruptura positiva na trajetória de uma sociedade; implica em abordar os elementos culturais da sociedade, romper com práticas históricas autoritárias e excludentes, como o autoritarismo social. No tocante ao papel dos movimentos sociais, quanto à institucionalização da diversidade cultural, observa-se que esses estariam inseridos em atividades de ampliação do político, de transformação das práticas dominantes de poder, da conquista da cidadania e inserção, na política, de atores sociais excluídos.

No processo de democratização da América Latina ocorreu a inserção de novos atores na cena política, instaurando-se uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social. Em busca desse significado, a extensão da democracia, que começou no sul da Europa nos anos 1970 e chegou à América Latina nos anos 1980, recolocou na agenda novas formas na relação entre Estado e sociedade, que implicava na introdução de novas experiências na própria esfera do Estado, garantindo constitucionalmente, em países como o Brasil, o controle social da sociedade sobre a apropriação dos recursos públicos. Outra questão, para os autores, diz respeito ao aumento da participação social que, nos países recém-democratizados do Sul, teve êxito relacionado à capacidade dos atores sociais de transferirem práticas e informações do nível social para o nível administrativo. Uma última questão relaciona-se ao problema da relação entre representação e diversidade cultural. Com o aumento do número de atores sociais envolvidos na política, os grupos mais vulneráveis socialmente e as etnias minoritárias não conseguem que seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários. A alternativa apontada seria uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Para Santos e Avritzer (2002), os novos processos de democratização partilham da possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomada de decisão, com

temáticas até então ignoradas no sistema político, com a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação em nível local. Nas análises dos autores, as experiências de democracia participativa “colocaram em questão uma identidade que fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador.” (p. 57). Os novos sujeitos reivindicavam direitos: de moradia, de bens públicos distribuídos localmente, à participação e ao reconhecimento da diferença. Havia um argumento em comum, combatiam o Estado autoritário e discriminador, questionavam a exclusão e propunham uma gramática social inclusiva.

Vale ressaltar que os novos projetos democráticos são objetos de disputa política, pois a concepção hegemônica de democracia liberal tenta estabilizar a tensão entre democracia e capitalismo, priorizando a acumulação do capital em detrimento da redistribuição social e a limitação da participação individual e coletiva sob o argumento de que as demandas sociais sobrecarregariam o sistema colocando em perigo a acumulação. Percebe-se que no momento em que se desejava a extensão da democracia em países como Brasil na década de 1980, reivindicada pelos setores sociais excluídos socialmente, a visão hegemônica das elites difundiam a ideia da sobrecarga democrática; e quando processos democráticos se institucionalizavam, tais como a implantação de conselhos gestores e de direitos e a discussão do orçamento participativo, estes eram contestados, combatidos ou descaracterizados pela via da cooptação (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Os autores supracitados, com muita profundidade na análise, verificam que, ao contestar a democracia liberal, a concepção e prática democrática contra-hegemônica apresentam pontos importantes que alimentam a discussão contemporânea. Em sua visão, as práticas políticas alternativas devem ser consideradas, pois o modelo de democracia liberal impôs-se ao mundo como único e universal, aniquilando outras formas. É preciso reconhecer que “não há nenhum motivo para a democracia assumir uma só forma” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 77). O multiculturalismo brasileiro e as experiências recentes de participação apontam a possibilidade da deliberação pública e de fortalecimento da participação.

Com base no pensamento dos autores, verifica-se que os atores sociais do século XXI devem se

permitir exercitar a democracia participativa, pois, na sociedade em que vivemos, com um nível alto de pluralismo de interesses, valores e concepções morais, é preciso incentivar formas de socialização e experimentação da vivência democrática que permitam as diferenças em novos arranjos administrativos e que gerem formas de controle do Estado pelos cidadãos.

O debate contemporâneo contra-hegemônico sobre democracia participativa surgiu para dar resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais e das teorias que as fundamentam, as quais imprimem um significado limitante de democracia. Considera-se, nesse texto, que uma visão de democracia ampliada é aquela que se define como modo de vida e não apenas como regime político. A democracia ocorre quando se garante a cidadania através do acesso aos direitos civis, políticos, sociais, entre outros (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A discussão da construção democrática, nessa perspectiva, fundamenta-se na ideia da formação de um novo projeto democrático baseado nos princípios “da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.14).

No Brasil, desde os anos 90 do século XX, dois projetos políticos distintos estão em disputas, usando os mesmos conceitos e discursos parecidos: o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal. A homogeneidade no discurso desses projetos confunde as diferenças, enfraquece o sentido da participação e reduz antagonismos. Ambos os projetos convidam à participação da sociedade civil ativa e propositiva e se baseiam nas mesmas referências: a construção da cidadania, a participação e a ideia de sociedade civil (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

No tocante à sociedade civil, o projeto neoliberal visualiza-a como um ator unificado, homogêneo (sem reconhecer sua heterogeneidade), isolado da sociedade política, construindo uma visão distorcida da sociedade civil. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 22) chamam atenção para esse olhar de sociedade civil difundida pelo projeto neoliberal, que se caracteriza por uma ideia pobre e reduzida, na qual se configura um “terceiro setor em que cabem todos os tipos de associações civis entendidas como entidades privadas para a ação

pública”, limitadas a atuar na concessão de serviços a terceiros. Para os autores, com essa ideia, perde-se, portanto, a visão crítica do conceito de sociedade civil. Há aqui um conceito de sociedade civil, defendido pelo projeto político neoliberal, que a analisa como o polo da virtude e o Estado como o polo da maldade, reproduzindo a concepção acrítica da oposição liberal entre sociedade e Estado. A ideia nova é que o Estado é uma instituição ineficiente e que a sociedade pode e deve cooperar. Estabelecendo uma crítica a essa visão, os autores afirmam a perda de sentido e o campo da crítica com uma nova visão homogeneizante (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Num olhar crítico de sociedade civil, reconhece-se a existência de diferentes projetos em seu interior (diferindo do que prega o projeto neoliberal). Considera-se que esta é composta de uma grande heterogeneidade de atores, com formatos institucionais diversos (sindicatos, associações, redes, fóruns) e uma grande pluralidade de práticas e projetos políticos. No dizer de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 32), “a sociedade civil se expressa empiricamente como uma densa rede de movimentos sociais e associações de caráter diversificado.” E explicam que a natureza das associações é uma eventualidade histórica, pois, em cada momento, o padrão associativo é resultado de tendências de longo prazo, que remetem ao modelo de acumulação do capital, ao tipo de regime político, aos padrões culturais dominantes, ao marco jurídico que regula especificamente os tipos de associações e à correlação de forças existentes entre as classes e grupos sociais existentes. Nesse sentido, para os autores, entender a heterogeneidade da sociedade civil é compreender que no seu interior coexistem os mais diversos atores, tipos de práticas e projetos com formatos institucionais diversos e uma grande pluralidade de projetos políticos. Isto significa que a sociedade civil apresenta, internamente, de um lado, projetos políticos de cunho conservador e autoritário e, de outro lado, projetos políticos que defendem a ampliação da cidadania e a transformação social.

Assim como é necessário compreender a heterogeneidade da sociedade civil, torna-se necessário discutir a heterogeneidade do Estado para além da visão predominante que o define como um ente administrativo, homogêneo. Segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), a

heterogeneidade do Estado caracteriza-se pelo modo como as diferentes instituições se formaram em diferentes ciclos e períodos (instituições fundadas com princípios organizacionais distintos de acordo com o período de implantação); nos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal); e no plano horizontal na relação entre os três poderes do Estado democrático: executivo, legislativo e judiciário (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Ao considerar a heterogeneidade do Estado e da sociedade civil, entende-se a complexidade de possibilidades de confronto e colaboração existentes nos espaços públicos; confrontos esses que precisam ser considerados na análise do processo de uma dada construção democrática para ilustrar o jogo de forças e de disputas dos distintos projetos políticos. Esta análise clarifica a arena de conflitos e de tensões existentes nos espaços públicos, como os conselhos, conferências, orçamento participativo, dentre outros. Uma análise ingênua desses espaços pode visualizá-los como arenas pacíficas e de perfeita cooperação.

Na análise dos conceitos pertinentes ao processo de construção democrática, o conceito de espaço público deve ser, portanto, considerado no sentido primeiro da publicidade, de manifestar o que está oculto; o público, como espaço da sociedade e não no sentido de Estado em oposição ao setor privado (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Essa nova noção de público no Brasil ganha evidência a partir da Constituição Federal de 1988, na qual os espaços públicos vão se caracterizar como instâncias deliberativas, com possibilidades de fortalecimento da sociedade civil. Nesses espaços, os sujeitos exercitam o discurso e o argumento a partir de suas prioridades e desempenham o controle social deliberando ações e projetos, constituindo-se, portanto, em locais com possibilidades de formulação, elaboração e controle social.

Segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 25), a categoria espaço público “permite entender que, na construção da democracia, o exercício da deliberação, sob condições adequadas, amplia a esfera da política, abre oportunidades de inovação” e permite uma nova relação entre a sociedade civil, a sociedade política e o Estado, criando possibilidades antes inexistentes. Assim, no exercício do argumento, da discussão e da deliberação construída no espaço público, a

sociedade civil se fortalece. Em síntese, a compreensão da heterogeneidade da sociedade civil e do Estado permite a visualização do papel de cada um nos espaços públicos, tendo como eixo a construção coletiva de uma sociedade democrática. Na ótica da construção da sociedade democrática, a participação da sociedade civil em processos decisórios é um ponto crucial para a democratização nas relações entre Estado e sociedade, pois essa participação contribui para uma maior igualdade dos sujeitos na formulação, execução e controle social das políticas públicas. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) consideram que o projeto democrático-participativo contribui para a desprivatização do Estado, pois este se torna permeável às demandas sociais devido às instâncias de participação da sociedade, tais como: conselhos, fóruns.

É claro que este projeto de participação e controle social com compartilhamento de poder do Estado pela sociedade não é aceito de forma pacífica pelos setores dominantes; enfrenta inúmeros desafios na sociedade brasileira, caracterizada por séculos de autoritarismo, clientelismo e apropriação dos recursos públicos pelos setores privados. Esse é outro limite, pois, partilhar poder decisório, antes monopolizado pelo Estado, constitui-se num grande desafio.

O projeto da gestão democrática participativa no Brasil é defendido por movimentos sociais, sindicatos, intelectuais, organizações não governamentais e partidos políticos, principalmente nos anos 1980, com a ideia inovadora, garantida na Constituição de 1988, da participação da comunidade na gestão das políticas públicas. Nessa ótica, estabelece-se, a partir da Carta Magna, o controle social sobre as ações do Estado, com o acompanhamento, monitoramento da ação estatal por parte da sociedade, garantindo seu caráter público e visualizando a prestação de contas ou o *accountability*.

Na proposta democrático-participativa, considera-se a visão de Elenaldo Teixeira (2001) sobre a participação cidadã, para o qual a participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis e a serem criados, mas articula-os a outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Nessa compreensão, parte-se do entendimento de que o âmbito da participação cidadã é mais amplo que sua relação com o Estado, estendendo-se ao mercado, no qual se busca preceitos de atuação

compatíveis com o interesse do conjunto da sociedade; preceitos esses resultantes do debate público, da negociação entre diferentes atores e da monitoração de sua aplicação.

Na visão de Teixeira (2001), a participação cidadã tenta contemplar tanto o fazer ou tomar parte no processo político-social por indivíduos, grupos, organizações como o elemento da cidadania no sentido cívico, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidade e deveres.

A participação cidadã é um conceito embasado numa orientação metodológica proposta por Habermas (apud TEIXEIRA, 2001), na qual tenta superar a dicotomia entre representação e participação. É um processo social em construção que incorpora demandas específicas dos grupos sociais, debatidas nos espaços públicos e articulando-se com reivindicações coletivas, combinando mecanismos institucionais com sociais. Na articulação entre participação e representação, tem-se em vista mecanismos que combinem a participação, que explicitam as diferenças, as identidades e aspirações de diferentes grupos sociais, com a representação que tenta traduzir a generalidade e a universalidade da cidadania. A participação adquire assim o caráter de instrumento de controle social do Estado pela sociedade; controle social e político pelo qual os cidadãos podem definir critérios e parâmetros para orientar a ação pública.

Esse novo conceito de controle social é o mesmo que emerge das lutas sociais e que é incorporado pela gestão pública, correspondendo a uma moderna compreensão da relação Estado e sociedade, em que cabe à sociedade estabelecer práticas de vigilância e controle sobre o Estado (CARVALHO, 1995). Nesse sentido, a sociedade tem a possibilidade de controlar as ações do Estado, podendo intervir na gestão pública em favor dos interesses das classes menos favorecidas, a fim de influenciar, defender e controlar os direitos já conquistados ou definir novos direitos. Assim, no projeto democrático-participativo, a visão de participação cidadã que se coloca para ser exercida pela sociedade corresponde à participação de uma sociedade consciente do seu papel, ao estabelecer relações com o Estado e com o mercado, e do papel que cada um desses entes tem no contexto da realidade social, entendendo, nesse processo, que à sociedade não cabe realizar ações do Estado. Nesse sentido,

cabe à sociedade intervir, interagir e influenciar junto ao Estado para ter seus direitos implementados. Em suma, os atores sociais ligados especialmente aos movimentos sociais devem ter clareza da luta política existente na sociedade, pois o projeto neoliberal tenta minar os espaços de crescimento coletivo e os direitos conquistados, dentre eles, o direito à saúde pública.

No Brasil, as novas relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil foram constituídas no final da década de 1980, caracterizando uma revitalização da sociedade civil, com o aumento do associativismo, a emergência dos novos movimentos sociais organizados e da reorganização partidária. Esse é um contexto em que há uma ampliação do processo de democratização do Estado. Ao estabelecer vários procedimentos democráticos formais pós-Constituição de 1988, surgiram novas forças políticas construídas na luta contra o regime autoritário e houve a emergência de novas experiências participativas da sociedade na relação com o Estado. Nos anos 1990, houve a institucionalização de direitos sociais através de um conjunto de leis e garantias sociais em diferentes áreas de interesse da sociedade brasileira, tais como a assistência social, a saúde e a previdência. É nesse quadro de análise que se coloca o direito à saúde como garantia constitucional, que se expressa na Constituição Federal de 1988, no Art. 196, ao tratar a “saúde como direito de todos e dever do Estado” e, no Art. 198, que diz: “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um Sistema Único de Saúde [SUS]”.

Contudo, as garantias legais asseguradas na Constituição de 1988 não bastavam enquanto avanço na política de saúde do País. Foi o que se viu quando o direito à saúde passou a ser regulamentado a partir dessa Constituição. Grupos políticos, com interesses diversos, passaram a disputar e a negociar posições. Nesse contexto, duas grandes tendências emergiram: aquela que propunha regulamentação e fidelidade ao texto constitucional e a dos opositores ao SUS, que defendiam o mínimo de regulamentação.

Verifica-se uma tensão permanente entre o projeto da reforma sanitária e o projeto privatista. O primeiro tem como estratégia o SUS, com a preocupação central de assegurar que o Estado

atue em função da sociedade, pautando-se na concepção de Estado democrático e de direito, responsável pelas políticas sociais, incluindo a saúde. O segundo projeto baseia-se na política de ajuste neoliberal com tendências à contenção de gastos com racionalização da oferta, descentralização com isenção da responsabilidade do poder central e focalização. O Estado, nesse processo, deveria garantir o mínimo aos que não podem pagar, ficando com o setor privado o atendimento dos que têm acesso ao mercado (BRAVO; MATOS, 2007).

Assim, o processo de disputa política e de resistência de setores divergentes ao projeto da reforma sanitária ganhou projeção na formatação da própria Lei Orgânica da Saúde (lei n. 8.080), que regulamenta o SUS - e que foi aprovada apenas em 19 de setembro de 1990 -, na qual, em seu Art. 11, trata do preceito constitucional da participação, inteiramente vetado pelo presidente da República. A manutenção do referido artigo, na forma de sua aprovação, constituía, para os movimentos sociais, um dos pilares fundamentais do direito à saúde promulgada pela Constituição. Em dezembro do mesmo ano, no entanto, o movimento social defensor do SUS conseguiu reverter esse quadro e, em 28 de dezembro de 1990, verifica-se a aprovação da lei n. 8.142, que dispõe sobre a participação da comunidade e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros.

Enfim, as lutas e mobilizações para a formatação da Lei Orgânica da Saúde demonstram que a construção da cidadania no Brasil é atravessada por complexidades, ambivalências e conflitos sociais. Nesse quadro de análise, a elaboração e promulgação de direitos em leis e garantias sociais e sua efetiva consolidação na prática cotidiana dos cidadãos são alvos de disputas que, no geral, vão na contramão da Constituição e da ampliação da cidadania. Como diz Teles (1994), temos no Brasil uma vida social que converge o pesado legado de uma tradição autoritária e excludente.

Com a promulgação da lei n. 8.142/90, garante-se, no plano jurídico, o controle social na saúde no SUS, com a participação da comunidade através das seguintes instâncias colegiadas: as conferências de saúde e os conselhos de saúde - que são órgãos colegiados compostos por representantes dos usuários, de trabalhadores de saúde, do governo e de prestadores de serviços de saúde.

Os conselhos de saúde, em seus diferentes níveis (municipal, estadual e federal), constituem-se num direito que a população, através de suas organizações, tem de influir e controlar a gestão pública na definição e execução de políticas para essa área; dizem respeito à garantia, de fato, dos direitos sociais relacionados à saúde, especialmente aqueles sob a responsabilidade do Estado. Através dos conselhos, estabelecem-se as diretrizes gerais da política de saúde e o controle dos rumos dessa política. Os conselhos, sendo um direito, representam interesses, práticas sociais, discursos e valores que, segundo Teles (1994), afetam o modo como as desigualdades e as diferenças são figuradas no cenário público e como passam a ser respondidas pelo Estado na sua relação com a sociedade.

A participação nos conselhos é a participação cidadã que tem como categoria central a sociedade, conjunto de grupos e indivíduos cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania e a disputa com igual legitimidade. O conceito de participação cidadã está baseado na universalização dos direitos sociais, na ampliação da cidadania e em uma nova compreensão do papel do Estado, ao definir políticas públicas para a população (TEIXEIRA, 2001).

A participação e o controle social devem ser concebidos não somente como uma luta legal por um direito que os movimentos sociais querem ver constituído na sociedade via conselhos ou outras formas de participação social pós-Constituição. Segundo Bravo (2007) o controle social relativo à área da saúde é tido como a potencialidade e a criatividade dos usuários na elaboração da política de saúde. Na lógica do fortalecimento do controle social, no SUS, o conselho de saúde é o espaço de participação mais próximo da população, constituindo-se num dos primeiros locais em que as necessidades dos usuários dos serviços de saúde podem se manifestar.

Os conselhos de saúde são um dos importantes instrumentos de democratização do Estado, desencadeados a partir da existência do SUS. Considera-se que esses conselhos, por serem estruturas permanentes, têm a possibilidade de dar voz às minorias, às pluralidades de seus interesses e que podem inovar institucionalmente através das soluções locais; são espaços importantes para a prática democrática dos serviços, para o exercício da cidadania e para o controle social em saúde; inserem-se no contexto

brasileiro a partir da proposta de gestão participativa na saúde, exigidas pela sociedade e conduzidas pelos governantes em diferentes conjunturas, garantindo, assim, o preceito constitucional de participação da comunidade e do controle social. O fato de atores sociais poderem exercer o controle social nos conselhos de saúde não significa que esses espaços não tenham limites, dificuldades e entraves.

No entanto, acredita-se que os conselhos são espaços com possibilidades de transformação de estruturas rígidas e burocráticas da saúde; são fundamentais na definição e construção de uma gestão democrática participativa da política de saúde; são inovações institucionais na gestão das políticas sociais; e espaços contraditórios que podem ter diferentes objetivos: contribuir para mudanças sociais significativas, auxiliar a consolidação de estruturas sociais em transição ou sob impacto de fortes pressões sociais (GOHN, 2001).

Alguns limites que se colocam aos conselhos de saúde enquanto experiências de gestão já foram citados em várias análises realizadas sobre conselhos, tais como: a falta de clareza no papel de conselheiro, apropriação dos conselhos pelo gestor, perda de diálogo com a sociedade, dentre outros (BRAVO, 2007). Considera-se, portanto, que a institucionalização dos conselhos enquanto espaços de controle das políticas públicas não garantem seu pleno funcionamento, existindo, na prática, diversos fatores que interferem na possibilidade desses espaços enquanto instâncias de representação, participação, controle social e democracia. Isto porque é inocência esquecer os conflitos existentes na sociedade capitalista moderna.

Na discussão da participação cidadã, demonstra-se que se estabelecem novas práticas na relação Estado e sociedade que podem romper com o distanciamento entre a esfera estatal, na qual são tomadas as decisões, e os locais de participação da população; e que os conselhos são um dos espaços de encontros entre Estado e sociedade onde os diferentes atores podem argumentar e deliberar. Nessa ótica, esses espaços contribuem para o processo de construção democrática.

Por fim, o pequeno resgate da criação e institucionalização dos conselhos na política de saúde visa inseri-los neste histórico, e a primeira análise de suas possibilidades demonstra que

estes conselhos podem contribuir para um redesenho na política de saúde, tornando-a mais democrática, permeando o Estado com reivindicações sobre as expressões da questão social relacionadas à saúde, fazendo com que nesses espaços os problemas sejam debatidos por atores diversos e que as respostas sejam pensadas coletivamente. Além do que, novas experiências podem ser trazidas pela comunidade e incorporadas, contribuindo com a inovação institucional.

Como dizem Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 8), “reconhecer limites não significa negar possibilidades”, pelo contrário, demonstra a clareza e o bom senso de que os desafios à democracia são muitos, o que requer a reconstrução e defesa permanente de projetos políticos que reforcem as lutas sociais em direção a propostas que valorizem a sociedade como um todo.

Assim, por entender a novidade dos conselhos gestores na realidade brasileira, considera-se que os limites desses espaços podem revelar possibilidades. Compreende-se que existem conexões entre Estado, mercado e sociedade que estão sendo construídas e que precisam ser reveladas e problematizadas; e que todos os desdobramentos relacionados aos conselhos, sejam eles positivos ou negativos, só são possíveis porque vivemos numa conjuntura em que o Estado democrático se faz presente e necessita ser consolidado e aprimorado ●

#### Referências

- BRASIL. *Constituição da República Federativa*. 18. ed. São Paulo: Saraivá, 1998.
- BRASIL. *Lei n. 8.142*, de 28 de dezembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm)>. Acesso em: 02. nov. 2011.
- BRAVO, M. I. S. Gestão democrática na saúde. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Org.). *Política social e democracia*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. p. 43-61.
- BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C. de. A saúde no Brasil. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Org.). *Política social e democracia*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2007. p. 197-215.
- CARVALHO, A. I. *Conselhos de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.
- GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.



SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TELES, V. da S. Sociedade civil e construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-103.

TEIXEIRA, E. C. *O local e o global*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

\*Assistente Social, Especialista em Saúde Pública, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. (janamapurunga@yahoo.com.br)

\*\* Doutora em Serviço Social, Prof.<sup>a</sup> do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (simone.guimaraes@uol.com.br).

# A QUESTÃO ÁRABE-ISRAELENSE EM OUTRO ENFOQUE: camelo e madeira, máquina e aço

Por Manoel Ricardo Arraes Filho\*

Há 53 anos, o Exército do Brasil juntou-se a tropas de outros nove países, constituindo uma Força de Paz enviada à Palestina, mais precisamente à Faixa de Gaza. Era o Batalhão Suez. Neste estudo, o objetivo é apresentar o panorama com as experiências – o modo de representar, ver e de imaginar – de alguns personagens anônimos, integrantes do Batalhão durante a intervenção diplomática e militar da Organização das Nações Unidas (ONU) na fronteira árabe-israelense, entre 1957 e 1967. A análise foi realizada a partir do *corpus* de entrevistas com 13 soldados piauienses, e também por meio de depoimentos de veteranos de outros estados brasileiros, sobre si próprios, sobre a realidade vivida e a cultura material que encontraram no contexto do processo de paz instaurado no deserto, durante a Missão de Paz. Neste pequeno ensaio apresenta-se um aspecto da questão árabe-israelense que não se refere necessariamente à guerra e ao banho de sangue que diariamente aparecem nos noticiários da imprensa. Para tanto, foram retirados trechos de minha tese de doutorado defendida na Universidade Federal Fluminense, intitulada “História, memória e deserto: os soldados brasileiros no Batalhão Suez (1957-1967)”.

No início de novembro de 1956, a ONU criou a *United Nations Emergency Force* (UNEF) ou, em português, Força de Emergência das Nações

Unidas (FENU). A UNEF foi criada para garantir o cessar-fogo entre árabes e israelenses momentaneamente em guerra. Outra missão dos “soldados da paz” era supervisionar a retirada das Forças britânicas, francesas e israelenses do território egípcio e, assim, estabelecer o processo de paz naquela parte do Oriente Médio. Essa Força Internacional permaneceu no deserto do Sinai até 1967, garantindo a integridade de palestinos e, ao mesmo tempo, ajudando a manter a segurança da borda ocidental de Israel (AGENDA..., 1998).

Inicialmente, a Força era composta por 10 países (Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Finlândia, Índia, Indonésia, Iugoslávia, Noruega e Suécia). Entretanto, na maior parte do tempo, a UNEF foi composta por tropas de sete países, porque, ainda no primeiro ano, as tropas da Colômbia, Finlândia e Indonésia deixaram a Missão e retornaram aos seus países. Ao se instalar na Faixa de Gaza, as Forças Internacionais criaram uma zona neutra e estabeleceram a *Advisory Demarcation Line* (ADL) - em português, Linha de Demarcação de Armistício (LDA) -, que partia de Gaza até a cidade de Rafah, e desta ia para o Sul, até Aqaba - fronteira estabelecida pela ONU entre a Palestina e Israel.

Como bons narradores, os “veteranos de Suez” esmeram-se em detalhes, firulas e floreios, jogos de palavras, para destacar os fazeres e os saberes,