

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Natalina Ribeiro

**Sujeitos e projetos em disputa na origem dos conselhos de
políticas públicas**

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO

2011

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Natalina Ribeiro

Sujeitos e projetos em disputa na origem dos conselhos de
políticas públicas

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção de título de Doutora em Serviço Social, sob a orientação da Profa. Dra. Raquel Raichelis Degenszajn.

SÃO PAULO

2011

ERRATA

Folha	Linha	Onde se lê	Leia-se
14	21	anunciados	anunciadas
59	9	UGADE	UGALDE
68	30	incluir “estabelecidos” após “são”.	
73	14	inserir “é” após “universal”.	
107	10	desconsiderar a palavra “Desenvolvimento”.	
111	33	incluir “Massacre na Lapa” após POMAR, 2006.	
125	28	barreiras	barragens
130	3	1976	1979
148	28	1987	1984
151	35	GEPLAN	URPLAN
157	8	excluir a palavra “(concepções)”.	
227	6	inserir nas referências:	

BAHIA, Ligia. *Participação Social na Saúde: “muito melhor com ela”*. In: Revista Saúde em Debate jan/mar. v.34, n.84, Rio de Janeiro: CEBES, 2010. P. 33/40.

237 6 inserir nas referências:

PONTUAL, Pedro C. *Por uma pedagogia da participação popular*. In: VILLAS-BOAS, Renata. *Participação Popular nos Governos Locais*. São Paulo: Pólis, 1994. P.63/68.

237 21 inserir nas referências:

RANCIERE, Jacques. *O desentendimento – Política e Filosofia*. Tradução por Ângela Leite Lopes. São Paulo: Editora 34, 1996.

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de investigações que só foram possíveis pela possibilidade do acesso a conhecimentos produzidos – teoricamente e em processos de experiências de luta pela democracia participativa no Brasil. Ao final do longo percurso de atividades acadêmicas, pesquisas em teses, dissertações, estudos disponibilizados por meio eletrônico e depoimentos informais e formais de muitos queridos companheiros e companheiras, agradeço e declaro minha profunda admiração a todos e todas que dedicaram e continuam se dedicando à construção da Reforma Sanitária Brasileira e da democracia no Brasil. Aos entrevistados, Jorge Kayano e Roberto Gouveia, por cederem parte do seu tempo e compartilharem importantes experiências de militância e reflexões sobre sua trajetória neste projeto político e de vida. Uma lembrança afetuosa a todas as amigas e amigos de coletivos por onde passei e que permaneceram na minha vida. À minha grande família por representar as raízes, a fonte de aprendizagem dos valores mais importantes.

Aos componentes da banca de qualificação, Prof. Dr. Luiz Eduardo Wanderley e Profa. Dra. Rosangela Paz pelas preciosas contribuições à pesquisa.

A minha querida amiga e orientadora Raquel Raichelis, pelo estímulo a realizar este doutorado, a acolhida e companheirismo nesta trajetória. Aos professores e funcionários do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUC/SP por todo apoio recebido durante o período do curso.

À CAPES, cuja bolsa de estudos tornou possível a minha participação no Programa de Doutorado em Serviço Social na PUC/SP e a oportunidade de realizar o estágio de doutoramento no CES/Coimbra. Ao CNPQ, cuja bolsa de estudos ofereceu suporte à dedicação exclusiva nos últimos anos de elaboração da tese.

Aos amigos do CES e especialmente aos professores doutores Elísio Estanque, Giovanni Alegretti e Mauro Serapioni, pela generosidade, apoio e estímulos durante o estágio e permanência em Coimbra.

RESUMO

A tese analisa o debate das origens históricas dos conselhos de políticas públicas através da trajetória de sujeitos, propostas e projetos em disputa na sociedade brasileira. A pesquisa apoiou-se em análises documental e da literatura, complementadas por entrevistas com interlocutores privilegiados das dinâmicas investigadas. A área da saúde foi priorizada no processo de pesquisa por seu pioneirismo na implementação de canais de participação popular, criados a partir de dinâmicas e enfrentamentos desencadeados pelos movimentos populares de saúde e sanitarista, principais protagonistas das iniciativas que deram origem aos conselhos de saúde, apontados como referência para as demais áreas das políticas públicas. Apoiados na legitimidade consolidada junto às suas bases, tais atores almejavam a construção de espaços de disputa no interior da esfera estatal e a conquista de autoridade para interferir nas políticas de saúde. Assim, no contexto da ditadura militar (1964-1984) e sob influência das agências internacionais, observou-se a inserção destes setores da oposição em diferentes instâncias do aparelho de Estado, adotando como estratégia de lutas por direitos a apropriação e ressignificação dos conceitos e espaços hegemonizados pelo projeto autoritário. Fruto destes enfrentamentos, os conselhos foram criados e implementados, a partir da década de 1990, ao mesmo tempo das medidas de ajuste neoliberal impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Nesta conjuntura adversa, constituíram-se em mecanismos de resistência, controle social e proposições, com potencial de articular atores e propostas na perspectiva da construção democrática. O processo investigativo concluiu que tal potencial só pode ser realizado na medida em que estejam inseridos nas estratégias de um projeto político democrático capaz de fornecer retaguarda aos conselheiros nos seus processos de enfrentamento e conferir sentido coletivo ao exercício da participação. No entanto, resta saber o lugar e o papel ocupado pelos conselhos na arquitetura da disputa pela hegemonia no Brasil.

Palavras-chave: conselhos, participação, autonomia, espaços institucionais, disputa democrática, herança autoritária.

ABSTRACT

The thesis examines the historical origins of the debate on policy councils through the trajectory of subjects, projects and proposals in dispute in Brazilian society. The survey is based on the analysis of documents and literature, complemented by interviews with privileged persons of the studied dynamics. In the process of the survey, the area of health policies was focused on for its pioneer role in the implementation of channels for popular participation, created as a result of the dynamics and struggles brought about by the popular movements for health care and sanitation, foremost protagonists of the initiatives that originated the health councils, acknowledged as a reference for other public policies. Supported by its consolidated legitimacy together with the people represented, these actors craved for the construction of spaces of dispute within the State and the conquest of the right to interfere in the health policies. As such, in the context of the military dictatorship (1964-1984) and under the influence of international agencies, we observe the inclusion of these sectors of the opposition in various instances of the state apparatus, designed as a strategy for the struggle for rights, the appropriation and resignification of the concepts and spaces hegemonized by the authoritarian project. As a result of these struggles, the councils were implemented in the early 1990s, at the same time as neo-liberal adjustment measures were imposed by the International Monetary Fund (IMF). In this adverse situation, the councils constituted themselves as mechanisms of resistance, social control and propositions, with the potential to articulate actors and proposals within the perspective of democratic construction. The survey concludes that such a potential can only be realized insofar as they are inserted in the strategies of a democratic political project, capable of providing backup to the counselors in their struggles, giving a collective meaning to the exercise of participation. At the moment, it remains to be seen what space and role the councils have in the construction of the dispute for hegemony in Brazil.

Keywords: Councils, participation, autonomy, institutional spaces, democratic dispute, authoritarian culture.

LISTA DE SIGLAS

ABIFARMA	Associação Brasileira de Indústria Farmacêutica
ABRASCO	Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Pública
AIS	Ações Integradas de Saúde
ANC	Assembléia Nacional Constituinte
AP	Ação Popular
ARENA	Aliança da Renovação Nacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIR	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial)
CBCISS	Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais
CEBES	Centro Brasileiro de Estudos de Saúde
CEB's	Comunidades Eclesiais de Base
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CF	Constituição Federal
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNRF	Comissão Nacional de Reforma Sanitária
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONASSEMS	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CUT	Central Única dos Trabalhadoras
DC	Desenvolvimento de Comunidade
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAMERJ	Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro
FBH	Federação Brasileira de Hospitais

FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência e Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisas e Estudos Aplicados
IUPERJ	Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MEB	Movimento de Educação de Base
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MOPS	Movimentos Populares de Saúde
MP	Ministério Público
MPSZL	Movimento Popular de Saúde da Zona Leste de São Paulo
MS	Ministério da Saúde
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PIASS	Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB	Partido Social Democrático Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
RSB	Reforma Sanitária Brasileira
SAB's	Sociedades de Amigos de Bairros
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SUDS	Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde

SUS	Sistema Único de Saúde
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 - RESGATE DA EXPERIÊNCIA CONSELHISTA NO BRASIL.....	21
CAPÍTULO 2 - SITUANDO AS REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS NA ORIGEM DOS CONSELHOS.....	46
2.1 Experiências socialistas	47
2.2 Agências internacionais.....	52
2.2.1 Instituições de Bretton Woods.....	53
2.2.2 Agências Internacionais do Sistema ONU e outras iniciativas norte-americanas.....	55
2.3 Ciclos de orientação das agências Internacionais.....	61
2.4 Atuação das agências internacionais na área da saúde no Brasil.....	70
CAPÍTULO 3 – EXPERIÊNCIAS DE CONSELHOS NO BRASIL PRÉ CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	79
3.1 Referências históricas, políticas, culturais e conceituais de conselhos.....	79
3.1.1 Da Independência à República.....	79
3.1.2 A República brasileira e a formação do Estado nacional.....	85
3.1.3 Nacional Desenvolvimentismo, Populismo e Participação comunitária.....	101
3.1.4 A ditadura militar.....	110
3.2 Os conselhos pré Constituição de 1988.....	117
3.2.1 Participação e Conselhos Comunitários: referências conceituais e institucionais.....	117
3.2.2 Experiências de Conselhos Comunitários no Brasil.....	126
3.3 Os Conselhos Populares.....	137

3.3.1 Os Partidos e os Conselhos Populares	146
CAPÍTULO 4 – CONSELHOS DE SAÚDE NO BRASIL: SUJEITOS, PROPOSTAS E PROJETOS EM DISPUTA POR ESPAÇOS INSTITUCIONAIS.....	163
4.1 A trajetória do Conselho Nacional de Saúde.....	163
4.2 Os movimentos sociais da saúde.....	166
4.3 O Processo Constituinte	198
CONCLUSÕES – CENÁRIOS E DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL.....	206
REFERÊNCIAS.....	226
ANEXO 1 - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS.....	242

APRESENTAÇÃO

O tema desta pesquisa está centrado no debate sobre as origens históricas dos conselhos gestores de políticas públicas, consolidados e largamente implementados em todo o território nacional a partir da década de 1990. O formato e as finalidades a eles referidos na história recente representam o produto das dinâmicas de lutas e disputas em torno da construção democrática no Brasil.

Aspectos recorrentes na produção analisada apresentam as referências da origem dos conselhos em experiências internacionais e processos de mobilização social vividos no período imediatamente anterior à Constituição de 1988, com destaque aos conselhos populares de Saúde da Zona Leste de São Paulo. Considerando a importância destas referências, pesquisei informações sobre os processos que deram origem à proposta de criação dos conselhos em busca de elementos que auxiliassem na análise das dinâmicas desencadeadas pelos setores progressistas da sociedade civil envolvidos na sua implementação, bem como para identificar elementos que permitam a explicitação dos conflitos e desafios que persistem neste cenário, decorridos 23 anos da sua criação.

Meu interesse pelo tema decorre da compreensão adquirida sobre os compromissos éticos e políticos do assistente social e do engajamento na militância política em espaços de participação.

Durante minha trajetória profissional como assistente social, tive a oportunidade de participar em diferentes momentos desta construção, seja atuando na assessoria do Movimento Popular de Saúde da zona leste de São Paulo entre os anos de 1987 e 1988, como integrante da equipe de governo da cidade de São Paulo na gestão da Prefeita Luiza Erundina (1989-1992), depois na condição de Agente Fiscal do Conselho Regional de Serviço Social do Estado de São Paulo (1994-1996) e, em seguida, na equipe de gestão da Prefeitura de Santo André/SP (1997-2005). Neste percurso as questões referentes à construção de conquistas democráticas ganhavam diferentes conteúdos e me apresentavam novos desafios a

cada contexto das responsabilidades assumidas. A oportunidade de viver este trânsito de papéis em espaços de organização da sociedade civil e da esfera estatal sempre provocou inquietações e a necessidade de buscar referências para compreender as dinâmicas vividas e orientar minha atuação profissional.

Os companheiros de militância política costumam dizer que *“a ciência é fruto das dúvidas, mas política se faz com certezas”*, no entanto as inseguranças em relação à política, experimentadas nos espaços onde atuava, alimentaram o interesse em buscar na academia as respostas que pudessem ajudar a me tornar uma profissional mais qualificada para assumir as tarefas que considero importantes. Minha dissertação de mestrado, concluída em 1996, expressava estas inquietações sobre a construção de esferas de participação na gestão de políticas públicas, os limites e possibilidades de uma proposta de democratização. Nas reflexões sobre as informações obtidas, aponto aspectos verificados em experiências semelhantes, tais como o caráter educativo proporcionado pelo exercício da participação, a necessidade de fortalecer as organizações populares e instrumentalizá-las para o exercício do controle social sobre a estrutura do Estado e a importância da “vontade política” do governo para que possam ocorrer o diálogo e a qualificação dos processos participativos na gestão pública.

Nesta pesquisa busquei identificar e compreender os desafios enfrentados pelas classes subalternas ao serem chamadas a implementar propostas voltadas a constituir espaços de participação no âmbito da gestão pública, bem como verificar a possibilidade de, a partir dessa experiência, consolidarem novas estratégias capazes de contribuir com a construção de uma sociedade justa, democrática e igualitária. Não se tratava de identificar a sociedade civil como um ente externo ao Estado, mas sim um *“momento”* específico, dinâmico e atuante na disputa por hegemonia.

Impulsionada a partir de um governo local, a experiência investigada durante o mestrado fez parte de um conjunto de iniciativas desencadeadas ao final da década de 1980, das quais também fazem parte os conselhos gestores analisados neste trabalho. Nas décadas de 1980 e 1990, a complexidade dos processos políticos que se expressaram a partir da transição democrática brasileira, levou

diversos atores sociais¹ a realizarem trânsitos de idas e vindas entre espaços da sociedade civil, sociedade política e estruturas estatais. Este trânsito, proporcionado por conquistas em disputas políticas e pela multiplicidade de espaços de participação política, provocou, nas bases e lideranças dos movimentos sociais, dificuldades na compreensão dos distintos papéis e identidades vivenciados nos diferentes momentos.

Por outro lado, e no mesmo período, o reordenamento da geopolítica mundial, resultante das crises dos Estados de Bem Estar Social e Socialistas, desponta sob a hegemonia do projeto neoliberal trazendo sérios constrangimentos ao processo de conquistas de direitos sociais que vinha sendo gestado no Brasil. Neste contexto, sob a condução de um governo autoritário travestido de “*moderno*”, vimos a lógica privatista ser privilegiada no enfrentamento da questão social, em detrimento dos preceitos democratizantes inseridos na Constituição Federal de 1988 – CF88. As regulamentações legais necessárias à criação dos conselhos foram realizadas neste momento em que o Fundo Monetário Internacional impunha ao Brasil as orientações do “*Consenso de Washington*”. Na sequência, os conselhos gestores foram implementados ao mesmo tempo em que o governo pôs em prática as medidas do ajuste estrutural neoliberal, conformando um quadro de disputas entre projetos políticos potencialmente distintos e antagônicos.

Ao iniciar esta pesquisa, o período no qual concentrei minhas investigações compreendia os anos das mobilizações sociais (1970) anunciados como protagonistas desta conquista, passando pelos anos da transição democrática, do processo constituinte e concluindo no momento das regulamentações dos artigos da Constituição de 1988 referentes aos conselhos, no início da década de 1990. Os primeiros procedimentos metodológicos obedeceram ao objetivo de conhecer e analisar os processos de formação oferecidos aos conselheiros e identificar acertos, fragilidades e desafios que permitissem contribuir para o aprimoramento de esforços investidos nesta área. Contudo, na fase do levantamento preliminar sobre o tema, as frequentes referências ao surgimento dos conselhos “a partir da Constituição de 1988” despertaram indagações que mudaram os rumos deste trabalho. Se os

¹ Utilizo o termo atores sociais referindo-me aos sujeitos protagonistas de processos e lutas políticas, e ao longo do texto utilizarei os dois termos – atores e sujeitos – indistintamente.

movimentos sociais que emergiram na cena política nos anos 1980 eram caracterizados pela intransigente defesa da autonomia e profunda desconfiança no Estado, como transitaram para a luta por espaços institucionais de participação? Considerando a composição da Assembléia Nacional Constituinte, qual ou quais projetos políticos estiveram mobilizados na defesa da inserção de mecanismos de participação popular no texto constitucional?

No decorrer das leituras, da participação nas atividades acadêmicas do doutoramento e instigada pelas discussões propostas, especialmente por CHAUI (2007); CÔRTES (2009) e DAGNINO (2006), outra questão emergiu: Qual ou quais concepções de participação permearam os debates no processo constituinte, resultando na inserção de “participação da comunidade” em vários artigos da Carta Constitucional?

Não é possível resgatar as múltiplas questões despertadas pelas reflexões compartilhadas no decorrer do curso de doutorado. Mas estiveram todas presentes quando chegou o momento do trabalho solitário, tensionando as “*certezas*” construídas, que a esta altura ganharam as aspas e indicavam a necessidade de novas leituras e aprofundamento da investigação. Foi quando de fato compreendi os ensinamentos do Professor Evaldo Amaro Vieira sobre o objeto de pesquisa assumir “*vida própria*”, que me levaram a um largo processo de buscas a respeito da origem dos conselhos, dos sujeitos e das concepções mobilizados nos processos que desaguaram na Constituinte.

A reconstrução dos cenários e fatos históricos onde está contextualizado o objeto de estudo foi elaborada fundamentalmente a partir da análise de informações obtidas em levantamento bibliográfico e documental. A opção por privilegiar dados e registros documentais foi definida considerando o tempo decorrido desde o período no qual se concentra o foco da pesquisa, as dinâmicas e processos que deram origem aos conselhos. Avaliei a possibilidade de tal distanciamento significar riscos de “*contaminação*” na memória dos protagonistas da experiência conselhistas, tendo em vista também as características dos embates “*apaixonados*” que marcaram o período de resistência contra o autoritarismo da ditadura militar e os conflitos internos entre as organizações políticas à época. Neste sentido, as entrevistas

realizadas com protagonistas da experiência conselhistas utilizando roteiro de questões semi-estruturadas (ANEXO 1), tiveram a perspectiva de complementar e elucidar informações oferecidas nos documentos.

A identificação dos protagonistas entrevistados foi obtida utilizando a técnicas da metodologia “*snowball*” (“bola de neve”), recorrendo inicialmente a contatos informais com atores envolvidos na experiência conselhistas, a fim de obter indicações de entrevistados e através destes identificar outros atores a serem pesquisados. A metodologia “*snowball*” é utilizada em estudos de redes sociais e possibilita identificar as relações estabelecidas entre participantes de um grupo, comunidade ou redes de sociabilidade. Consiste em interrogar um conjunto de atores para coletar informações sobre aspectos ou características das relações estabelecidas no universo pesquisado (GOODMAN, 1961). A oportunidade de identificar os protagonistas sujeitos desta investigação através de indicações a serem obtidas na rede de relações profissionais e pessoais, determinou a opção por adotar as técnicas aplicadas no método “*bola de neve*”. No desenvolvimento da pesquisa bibliográfica utilizei o princípio desta metodologia a fim de identificar novas fontes de pesquisa e informações a partir das referências fornecidas pelos autores da literatura analisada.

No entanto, as primeiras atividades exploratórias sobre a produção existente despertaram indagações acerca dos processos desencadeados pelos atores envolvidos nesta construção, os movimentos sociais, organizações democráticas e partidos políticos progressistas. Neste momento de aproximação ao objeto de estudo, o levantamento bibliográfico resultou em farto material disponível em livros, artigos publicados em periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutoramento com diversas abordagens acerca dos conselhos. A análise da literatura confirmou a importância da experiência dos conselhos populares de saúde, criados pelo movimento de saúde da zona leste de São Paulo na segunda metade dos anos 1970, na origem dos canais de participação inscritos na CF88, mas também apontou uma complexa rede de referências nacionais e internacionais. Dentre elas os organismos internacionais (as agências do Sistema ONU e de Bretton Woods) e o Movimento Sanitarista, cujos participantes em um dado

momento passaram a ser identificados, de forma pejorativa, como integrantes do “*partido sanitarista*”.

Ao constatar a presença desta diversidade de atores nas dinâmicas investigadas, me deparei com algumas lacunas de informações importantes para a compreensão do surgimento dos conselhos, não apenas quanto às concepções e articulações realizadas na gestação de propostas, mas também quanto à definição do formato e às expectativas dos diversos atores sobre o papel e o potencial destes canais de participação no processo de construção democrática no Brasil.

Nos anais da Assembléia Nacional Constituinte (ANC)² não identifiquei registros de embates significativos sobre o tema da participação. Alguns estudiosos (LIMA, 2002 e GERSCHMAN, 1994) avaliam que os acordos e negociações em torno da maioria das propostas analisadas pelos deputados constituintes foram definidos em espaços restritos de articulação política envolvendo as lideranças dos partidos, muitos dos quais sob pressão dos *lobbies* organizados por diversos setores da sociedade civil. No caso da Saúde, onde concentrei minha pesquisa, foram registradas as pressões defendendo os interesses representados pelos movimentos sociais, mas também os *lobbies* de representantes da iniciativa privada. A correlação de forças políticas na ANC dificultou a constituição de maiorias necessárias à aprovação dos temas mais polêmicos, levando os representantes das propostas de criação dos canais de participação e controle social a buscarem garantir a incorporação do princípio da participação no texto constitucional, remetendo sua definição para o processo de regulamentação dos artigos específicos.

Assim, em um determinado momento a indicação da Carta Constituinte como “*origem*” dos conselhos não era suficiente para compreender a proposta original destes novos arranjos institucionais e a partir dela estabelecer o marco a partir do qual perseguir o trajeto de transformações verificadas no período seguinte. Após a leitura do material algumas questões permaneciam sem respostas. Como os movimentos sociais, organizações e partidos políticos progressistas atuaram no processo de construção dos canais de participação? Como organizaram, planejaram

² Disponibilizados no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados:
<http://www2.camara.gov.br/legislacao/constituicao/cidadania/publicacoes> Acesso em julho de 2009.

e atuaram nestes espaços ao longo dos anos? Qual a importância deste debate na agenda destes atores? As implicações destas questões para a continuidade da investigação me remeteram a aprofundar a busca de informações sobre os organismos internacionais, os conselhos populares, o processo constituinte e a história do movimento sanitarista.

Parte da produção analisada realizou estudos sobre os conselhos criados perseguindo os processos de instituição a partir da regulamentação da Constituição Federal de 1988. Nestes estudos as referências históricas da origem partem de uma análise consolidada da experiência conselhistas na área da Saúde, que remetem aos conselhos populares de saúde da zona leste de São Paulo e a citações, sem aprofundamento, sobre as influências dos conselhos das experiências socialistas. No entanto, a literatura sobre as experiências de conselhos populares criados no Brasil em meados dos anos 1970 e início dos anos 1980 ainda compõem um campo de investigações pouco explorado pelos pesquisadores. Esta é uma das inquietações despertadas pela literatura e que inseri no escopo da pesquisa com o objetivo de agregar novos elementos elucidativos dos processos constitutivos da origem dos conselhos de políticas públicas.

Da mesma forma, as análises sobre a influência dos organismos internacionais na institucionalização da participação em canais de controle social e gestão das políticas públicas, ainda podem oferecer novos elementos no sentido de desvendar aspectos da atual disputa entre os projetos políticos distintos, da qual os conselhos fazem parte.

Desde os anos 1980 a academia tem se dedicado a estudar as dinâmicas de lutas sociais que contaram com a participação de amplos setores das classes dominadas organizadas em sindicatos, associações, movimentos populares ou libertários e que possibilitaram o surgimento do formato de conselhos conhecidos hoje. Mas, no que se refere à experiência conselhistas, pouca atenção tem sido dedicada ao papel desempenhado por um ator político tradicional na disputa política: os partidos.

A escassez de estudos detalhados acerca da atuação dos partidos políticos nas dinâmicas de criação dos conselhos corroboraram a opção pela pesquisa documental em busca das possíveis conexões. A pesquisa foi realizada principalmente por meio eletrônico virtual, possibilitando localizar materiais publicados durante o período analisado, que consistiu em matérias publicadas na grande imprensa, artigos e entrevistas publicados na revista Teoria e Debate, editada pela Fundação Perseu Abramo e vinculada ao Partido dos Trabalhadores, na revista Saúde em Debate, do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, na Revista Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais (CBCISS) e nos sítios oficiais dos Organismos Internacionais (Organização das Nações Unidas - ONU, Organização Mundial da Saúde - OMS, Banco Mundial - BM).

No que se refere à atuação dos partidos políticos nos diferentes momentos do processo investigado, apesar da oferta de literatura acerca das agremiações partidárias no Brasil e da documentação obtida nos sítios eletrônicos, não foi possível verificar o papel organicamente desempenhado durante o período de construção da proposta de conselhos ou o espaço dedicado às estratégias de implementação nas pautas partidárias.

Contudo, dentre as dificuldades enfrentadas nessa investigação, a maior delas certamente residiu nas minhas resistências e vacilações diante dos “*achados da pesquisa*” se interpondo no caminho da reconstrução do objeto de pesquisa. Meu envolvimento com o tema, na condição de profissional militante, provocou a necessidade de exercitar continuamente a dúvida diante das evidências inscritas nos registros históricos. O aporte e apoio solidário da minha querida amiga e orientadora e os questionamentos e sugestões apresentados pela banca de qualificação foram contribuições fundamentais para vencer ou ao menos administrar minhas hesitações. Só então foi possível focar o objeto da pesquisa no debate das origens históricas dos conselhos, as concepções, os sujeitos e as propostas em disputa no contexto de sua emergência.

Para o desenvolvimento do estudo, o presente trabalho está estruturado em quatro capítulos e conclusão, nos quais são apresentados os resultados da pesquisa. Parte das informações obtidas durante o processo de investigação não

pode ser agregada ao texto da tese, mas as referências e fontes estão registradas em notas de rodapé.

No Capítulo I procurei reunir dados produzidos por estudiosos e pesquisadores compondo um quadro sobre o balanço, reflexões e avaliações dos vinte e três anos de experiência conselhistas no Brasil, onde situo um conjunto de questões envolvidas na problematização do objeto de pesquisa. No Capítulo II apresento fontes apontadas na literatura como referências internacionais para a origem dos conselhos, bem como a análise do contexto no qual surgiram e se constituíram em fatores de influência sobre os processos de participação aqui estudados. No Capítulo III recupero as bases históricas da experiência conselhistas apontando os principais marcos no processo de constituição da sociedade brasileira que possibilitaram o desenvolvimento da proposta dos conselhos de políticas públicas. No Capítulo IV retomo elementos presentes nos capítulos anteriores, buscando identificar os nexos entre as referências internacionais anunciadas, o processo histórico e a experiência contemporânea, a fim de verificar em que medida as dinâmicas articuladas incidiram sobre a origem dos conselhos e suas repercussões no quadro verificado atualmente. Por fim, nas conclusões, procuro sintetizar os argumentos construídos ao longo do processo de investigação e registrar as indagações suscitadas na trajetória realizada e lacunas que persistiram ao final deste trabalho, ensejando novas investigações.

CAPÍTULO 1 - RESGATE DA EXPERIÊNCIA CONSELHISTA NO BRASIL

Os conselhos criados no Brasil a partir da Constituição de 1988 representam um marco no processo de construção democrática brasileira. Amplamente difundidos por todo o território nacional, podem ser apontados como uma instância consolidada de interlocução entre governos e sociedade civil na gestão das políticas públicas. Esses canais de participação foram idealizados com a expectativa de serem complementares às formas tradicionais de representação política através de instrumentos de democracia participativa.

Passados mais de duas décadas da aprovação do texto constitucional, os conselhos de políticas públicas e de direitos não representam mais uma novidade na luta política institucional. Estão disseminados pelo país e, em muitos casos, são implantados por exigência legal ou interesses de gestores locais no acesso aos fundos públicos (BETLINSKI, 2006; GOHN, 2000; RAICHELIS, 2003; TATAGIBA, 2002).

No Brasil, dados do IPEA (2009) apontam a existência de 40 Conselhos Nacionais de Gestão de Políticas Públicas e Direitos de Cidadania, dos quais 11 foram criados entre os anos 2003 e 2006. Levantamento do mesmo instituto, realizado no ano de 2007 constatou a presença de 440 entidades não governamentais (sindicatos, movimentos sociais, entidades patronais, entre outras) ocupando 600 assentos nos conselhos nacionais; ressalte-se o fato de muitas delas fazerem parte da composição de mais de um conselho.

Dados do IBGE (2010) informam a criação de 38.875 conselhos municipais³, em 5506 cidades brasileiras, nas diversas áreas de políticas sociais. Não foram localizadas informações sobre levantamentos referentes aos conselhos estaduais. Assim como a criação dos conselhos, as legislações regulamentadoras dos canais

³ IBGE, 2010. Perfil dos Municípios Brasileiros 2009 e Suplemento Assistência Social 2009. Dados compilados a partir do relatório final.

de participação preveem a realização de conferências nacionais, muitas delas precedidas de etapas preparatórias nos estados e municípios. Pesquisa desenvolvida pelo IUPERJ (2010) analisou 80 conferências nacionais deliberativas realizadas entre 1988 e 2009, das quais 56 ocorreram entre 2003 e 2009. Segundo Lambertucci (2009), participaram das conferências nacionais realizadas nesse último período 3,5 milhões de pessoas.

Os números aqui apresentados são dados brutos e sem referências quanto aos resultados produzidos por estas instâncias, mas é importante verificar a capilaridade alcançada por essas novas institucionalidades, em tão curto período de tempo. Podemos afirmar a inegável importância da existência e funcionamento dos milhares de conselhos pelo país para a ampliação de espaços e dinâmicas participativas, envolvendo representantes governamentais e de segmentos da sociedade civil no debate sobre a gestão pública.

Segundo Avritzer (2008, p.44), *“o Brasil se transformou ao longo do Século XX de um país de baixa propensão participativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com maior número de práticas participativas.”* No entanto, como é próprio da dinâmica sociopolítica nos espaços públicos, estas novas institucionalidades são carregadas de potencialidades e desafios.

Por serem órgãos da administração pública, a criação dos conselhos é uma iniciativa de competência exclusiva do poder executivo (CEPAM, 1999), a ser apresentada ao legislativo em formato de projeto de lei para ser apreciado e aprovado. A autonomia entre os entes federados, prevista na Constituição Federal, permite a cada Governador e Prefeito elaborar regimentos distintos, considerando a realidade e as especificidades locais. A legislação federal norteia e referencia, mas não determina os termos das leis estaduais e municipais, resultando significativas diferenças no desenho institucional, composição, competências e demais matérias relativas aos conselhos. Assim, a base legal e normativa de criação dos conselhos reflete o resultado da dinâmica estabelecida pela correlação de forças entre os poderes executivo, legislativo e as organizações da sociedade civil mobilizadas em torno das políticas públicas em cada instância da Federação. *“O processo de*

construção dos conselhos é desigual, lento, descontínuo. Varia conforme a realidade de cada município, conforme a organização da sociedade local.” (GOMES, 2000, p.26).

Problematizando a apresentação recorrente dos conselhos como objeto de conquista dos movimentos sociais e dialogando com as preocupações decorrentes da obrigatoriedade e rápida multiplicação de conselhos, Betlinski (2006, p.89-90), ao pesquisar conselhos municipais de educação, sugere ser

(...) preciso considerar que, para a grande maioria dos municípios brasileiros, a criação e o funcionamento dos conselhos se deram de forma concedida, ou seja, induzida pelo Estado e que a qualidade da participação e o nível de democratização dependem muito das forças políticas que se articulam em torno dos governantes e na defesa dos interesses públicos da comunidade local.

Pesquisas analisadas revelam o efeito multiplicador da implantação dos conselhos a partir da regulamentação de legislações federais, condicionando o repasse de recursos públicos à existência de conselhos e fundos estaduais e municipais. Situação verificada, por exemplo, na criação de Conselhos Municipais da Saúde (CMS), da Assistência Social (CMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) que, em 1999, somavam respectivamente 5.426, 5.037 e 3.949 dentre os 23.987 conselhos pesquisados pelo IBGE (1999) nos 5.506 municípios brasileiros. Tomando os dados sob outro ângulo, é possível constatar a presença de CMS em 98,5% dos municípios, seguidos dos CMAS em 91,5% e CMDCA em 72%. Na reedição da pesquisa realizada pelo IBGE em 2009, nos agora 5.565 municípios brasileiros, foram verificados os seguintes números: CMS – 5.417 (97%); CMAS – 5.527 (99%) e CMDCA – 5.084 (91%). As informações indicam aumento no número de conselhos municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente e pequena redução dos conselhos de Saúde. A sutil oscilação na quantidade de conselhos criados no país não reduz o relevo da existência de um imenso “exército” de conselheiros.

Conforme afirmamos anteriormente, as referências estatísticas indicam um quadro de intensa mobilização dos municípios em torno da criação de conselhos, mas não oferecem elementos para a análise qualitativa das iniciativas. Podemos

levantar algumas hipóteses sobre possíveis motivações que levaram à criação dos conselhos, mas não existem indicadores capazes de produzir análises conclusivas sobre a questão. Os dados quantitativos suscitam indagações que podem levar a respostas distintas e combinadas quando, por exemplo, questionamos sobre os possíveis significados desse fenômeno. A veloz multiplicação dos conselhos expressa o cumprimento de regras legais para viabilizar o acesso aos fundos públicos? Representa a adesão governamental, por opção política ou imposição legal, à criação de canais de participação da sociedade na gestão das políticas públicas? Revela a capacidade de organização dos diversos segmentos sociais para interferir nas esferas de decisão política? Consideramos estas interrogações aspectos ainda não suficientemente analisados nas investigações produzidas sobre os conselhos, alargando a pauta de temas a serem aprofundados.

A resposta a estas questões exige a análise das várias condicionalidades presentes em cada situação e destas em um cenário mais amplo no tempo e no espaço onde ocorrem. O contexto internacional e as condições históricas que permitiram o surgimento do fenômeno estudado, as características das organizações da sociedade nas respectivas esferas de governo, a orientação política dos gestores públicos no período da criação dos conselhos, a correlação de forças políticas entre os atores envolvidos, a cultura e dinâmica política na esfera de abrangência, os parâmetros definidos na legislação federal e sua transposição para os textos legais em âmbito estadual e municipal são aspectos imprescindíveis a serem analisados em face das dinâmicas estabelecidas ao longo do período de existência de cada conselho e de suas distintas e múltiplas conexões.

O presente trabalho não estabeleceu tal nível de detalhamento, mas buscou selecionar os dados e informações necessários às aproximações sucessivas na reconstrução do objeto. Estabelecer os limites da pesquisa se tornou um desafio instigante e desafiador. A possibilidade de acessar a extensa produção sobre o tema foi favorecida pelas novas tecnologias de informação. Facilidade transformada no desafio de sistematizar as leituras realizadas e, ao mesmo tempo, assumir a impossibilidade de aproveitar todo o material disponível. Não pela qualidade das produções, que conformam inesgotável fonte de pesquisa, mas exatamente pela quantidade igualmente inesgotável da oferta e das dificuldades de processar a

riqueza de informações em seus mais variados ângulos. Contudo, esperamos ter identificado novas mediações possíveis de serem agregadas à produção existente e trazer alguma contribuição à compreensão sobre este capítulo na história da luta pela construção da democracia no Brasil.

As investigações acessadas abordando o tema circunscrevem análises para a compreensão de dimensões como natureza, competências, composição, caráter (deliberativo, consultivo), eficácia e desafios dos novos canais de participação. Através de estudos de caso ou comparativos entre conselhos de diferentes municípios e temáticas, buscam compreender a relação entre representantes do governo e da sociedade civil, as influências das matrizes culturais orientadoras da atuação de conselheiros, os desafios da representação e as disputas em espaços caracterizados pelo conflito entre concepções e interesses, dentre outros aspectos pesquisados.

Os estudos publicados compõem uma rica produção acerca das experiências conselhistas, potencialidades e fragilidades identificadas para a consolidação e fortalecimento dos espaços de participação cidadã na gestão das políticas públicas. Apesar de serem fartamente utilizados como fontes de referências para novas pesquisas e estudos, os resultados destas reflexões estão ainda dispersos. A quantidade, heterogeneidade e sua veloz multiplicação podem ser apontadas como elementos dificultadores da realização de um balanço envolvendo todos os conselhos⁴. Nos últimos anos, no âmbito do governo federal, o tema da participação na gestão das políticas públicas tem sido objeto de investigações por iniciativa de órgãos federais, como é o caso do Ministério da Justiça que, em parceria com o PNUD e o IUPERJ, promoveu a pesquisa⁵ intitulada “*Entre Representação e Participação: As Conferências Nacionais e o Experimentalismo Democrático Brasileiro*”. O levantamento analisou as Conferências Nacionais realizadas a partir da transição democrática e o tratamento das suas deliberações na pauta de novas legislações produzidas pelo Congresso Nacional.

⁴ Uma tarefa desta envergadura merece ser apoiada por órgãos de pesquisa com ampla estrutura e quadros técnicos, como o IBGE, que tem desenvolvido pesquisas temáticas de interesse nacional.

⁵ Divulgada no portal eletrônico da Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <http://www.fpa.org.br>. Acesso em 06 jul. 2010.

Outra dificuldade para a elaboração de um balanço sobre os conselhos, mesmo diante da imensa contribuição de análises setoriais e estudos de caso, reside na insuficiente produção de análises globalizantes. *“Um primeiro desafio colocado (...) é a produção de estudos que visem análises globalizantes do movimento conselhistas dos últimos 10 anos, sem perder de vista as peculiaridades de cada área.”* (RAICHELIS, 2003, p.24). Passados oito anos de tal constatação, este ainda é um desafio a ser enfrentado, assim como a sistematização e análise da produção existente.

No âmbito institucional, não localizamos pesquisas e elaborações sobre as relações entre as modalidades de democracia representativa (o parlamento) e a participativa (os conselhos). Da mesma forma, não localizamos estudos alusivos à atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público em matérias envolvendo a dinâmica conselhistas na defesa de direitos. São temas que merecem aprofundamento em outras investigações sobre a implantação dos conselhos nas suas diversas interfaces.

Mesmo não contando com diagnósticos exaustivos da experiência conselhistas no Brasil, partimos do pressuposto de não podermos identificar nos conselhos os únicos canais de construção da democracia participativa, mas sim identificá-los como instrumentos complementares aos processos de mobilização e organização de setores sociais que lutam pela democratização do Estado e da sociedade. Apesar dos limites verificados e dos desafios a serem superados, em nenhum momento desta pesquisa exploratória encontramos propostas e avaliações que remetessem ao abandono ou interrupção de tal iniciativa.

O surgimento dos conselhos é frequentemente vinculado às lutas dos *“novos movimentos sociais”*, nos anos de 1970-1980, mais especificamente às experiências desenvolvidas na zona leste de São Paulo com a criação dos conselhos populares de saúde. Considerando o peso desta referência nos registros sobre a origem dos conselhos, a recorrência a estes atores será frequente também ao longo dessa investigação.

Nas dinâmicas que deram origem aos conselhos, observamos registros de conflitos entre os integrantes dos movimentos sociais, carregados de desconfiança, e quase um rechaço às formas tradicionais de representação, tanto no Legislativo quanto no Executivo, que se estendiam às equipes de governo e ao quadro de funcionários da burocracia estatal. Quanto aos partidos políticos, as desconfianças e questionamentos registrados fazem referência às estruturas centralizadas, especialmente das organizações clandestinas de esquerda. Nos estudos de caso da experiência conselhistas a menção à atuação dos partidos no cenário atual é reduzida, permanecendo com algum destaque nas avaliações sobre a orientação política dos governos. A equação referente ao protagonismo dos atores envolvidos na elaboração e direção política na origem e trajetória destes processos aparece ainda de forma difusa.

Referências à criação dos conselhos *a partir da Constituição Federal de 1988* são freqüentes na literatura analisada. Ao investigarmos os debates ocorridos durante a elaboração do texto constitucional na Assembléia Nacional Constituinte (ANC, 1987-1988), não localizamos registros de embates significativos sobre o tema da participação. Nos anais da ANC e bibliografia analisada (Anais da ANC, 1987, 1988⁶; LIMA, 2002; GERSCHMAN, 1994), a forma como foram apresentados e aprovados os artigos que remetem à “*participação da comunidade*” sugere possibilidades que merecem ser investigadas com maior profundidade. A composição de forças políticas na ANC não pode ser analisada tomando como referência exclusiva a filiação partidária dos constituintes. As articulações com o intuito de formar maiorias em torno de propostas se repetiam de acordo com o tema em votação, nas três instâncias de discussão: subcomissões, comissões temáticas e Plenário. Os acordos e negociações, segundo pesquisas realizadas, foram definidos em espaços de articulação política entre as lideranças partidárias. Diversas organizações da sociedade civil (movimentos sociais, entidades profissionais, de trabalhadores e empresários, ruralistas e lobistas) exerceram pressões sobre os constituintes. Diante da correlação de forças políticas na ANC e das dificuldades de constituir maiorias para a aprovação dos temas mais polêmicos⁷, a participação

⁶ Diários da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Senado Federal, 1987 - 1988. Disponíveis em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/constituicaocidadada/publicacoes>. Acesso em julho de 2009.

⁷ Reforma Agrária, participação da iniciativa privada na execução de serviços públicos, dentre outros.

popular foi inserida de forma genérica no texto constitucional e remetida para definição no processo de regulamentação dos artigos específicos. O procedimento adotado desdobrou-se na abertura de novos processos de negociação, desencadeados em diferentes conjunturas políticas e disputas entre parlamentares, gestores e organizações da sociedade civil na defesa de distintos interesses.

No entanto, os processos impulsionados a partir das conquistas democráticas inscritas na Constituição de 1988, mesmo tensionados e constrangidos pelo avanço do neoliberalismo, além da criação dos conselhos, favoreceram outras iniciativas de participação cidadã como o Orçamento Participativo, Plano Diretor Participativo, Conferências, Audiências Públicas e outras de menor visibilidade, bem como os instrumentos de participação direta da população previstos na CF88, como o Referendo e o Plebiscito. A novidade impressa com a criação dos conselhos diz respeito à instalação de canais para a interlocução entre governo e cidadãos na gestão das políticas públicas, abrindo no processo de construção da democracia participativa a possibilidade de complementação às formas tradicionais de representação política (RAICHELIS, 2003; TEIXEIRA, 2000). Considerando a realidade brasileira marcada pela cultura política patrimonialista, clientelista e autoritária (CHAUÍ, 2007) e a proibição do debate público durante os vinte anos de ditadura, é inegável a importância da implementação de milhares de conselhos pelo país, possibilitando o surgimento de novas práticas políticas e democratização nas instâncias de decisão.

Sem deixar de considerar as contradições, ambiguidades e questionamentos gerados e presentes na experiência conselhistas brasileira, as análises produzidas apontam alguns consensos sobre o significado e a importância a ela atribuída. Na abordagem realizada por Raichelis (2003, p.22), a constatação da veloz multiplicação dos conselhos não pode deixar de considerar que tal processo *“imprimiu o que poderíamos chamar de ‘revolução’ no cotidiano da gestão pública”*. A autora tem como perspectiva a importância representada por estes canais de participação ao constituírem *“espaços públicos de composição heterogênea, de natureza plural e, fundamentalmente, como espaços de negociação de conflitos em torno de projetos que expressam interesses políticos diversos”*. Para Tatagiba

(2008⁸) “a própria existência destes conselhos e a obrigatoriedade dos governos sentarem-se à mesa para negociar a elaboração de políticas públicas com a sociedade civil já representam um enorme avanço”.

Estas análises, frequentes nos relatórios de pesquisas, estudos e debates sobre conselhos, dentre outros aspectos traduzem a percepção da profunda inversão promovida no sentido tradicional representado pelo controle social em nossa história. Se até o final dos anos 1980 o Estado tinha exclusividade no controle sobre a sociedade e nos assuntos de interesse público, a partir das regulamentações da Constituição Federal de 1988 a sociedade civil é investida do poder legal para exercer controle social sobre o Estado (RAICHELIS, 1998, 2003; GOHN, 2000; TEIXEIRA, 2000).

Paralelamente à convergência dessas avaliações, seguem as concordâncias quanto aos principais desafios e dificuldades enfrentados na dinâmica e funcionamento dos conselhos: o papel marginal que ocupam nos processos de tomada de decisão sobre as políticas públicas, a fragilidade no exercício de representação e deliberação, as dificuldades em obter informações dos órgãos públicos, a recusa dos governos em compartilhar o poder de decisão com a sociedade civil, a fragmentação das políticas sociais, os riscos de burocratização, cooptação e elitização da participação e, por fim, a baixa qualificação dos conselheiros para enfrentar os embates políticos nestas esferas de discussão.

Nos depoimentos analisados, encontramos uma zona repleta de conflitos, explicitados em declarações de desapontamentos com os resultados obtidos na experiência dos conselhos.

“Existe uma percepção de que os conselhos não conseguiram cumprir as suas finalidades, seus resultados são pífios, a participação (...) não tem conseguido interferir nos rumos das políticas sociais, em seus conteúdos e na redefinição de prioridades” (Raichelis, 2003, p.24).

Nas reflexões sobre as manifestações de decepção com a trajetória realizada pelos conselhos, Tatagiba (2008) sugere ser necessário aprofundar os estudos e a

⁸ TATAGIBA, L. *Democracia e participação nos conselhos gestores*. Entrevista concedida ao Jornal da Unicamp, dezembro de 2008. Disponível no site: http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/dezembro2008/ju418_pag06.php . Acesso em 08 de ago. 2011.

compreensão sobre os limites da ação dos conselhos, pois as demandas que estimularam sua criação podem remeter a *“exageradas expectativas, que vão levar inevitavelmente à frustração”*. Para a autora, *“os conselhos têm o seu papel a desempenhar no controle da gestão pública e na democratização das relações sociais e políticas, mas também têm limites que lhes são inerentes, como por exemplo, a sua natureza setorial e fragmentada”*.

As expectativas com a criação desta modalidade de participação foram geradas em uma conjuntura bastante distinta daquela observada hoje, tanto no cenário nacional quanto internacional. Enquanto o Brasil aprovava uma nova Constituição Federal conferindo maior responsabilidade ao Estado, ampliando direitos sociais e criando mecanismos de participação e democratização das políticas sociais, no plano internacional entravam em crise os Estados de Bem Estar Social e Socialista, favorecendo propostas de redução e desresponsabilização do Estado em suas funções sociais, dimensões características do projeto neoliberal. *“Estávamos na contramão da história, porque nossos conselhos foram pensados para fortalecer a sociedade civil e não para que substituíssem as responsabilidades estatais”* (RAICHELIS, 2000, p.42).

O desapontamento e a frustração expressos sob diferentes argumentos são elementos permanentes no discurso de lideranças dos movimentos sociais e conselheiros, revelando a insatisfação frente às expectativas não atingidas e resgatando *“o debate da antiga polarização entre a ênfase na luta institucional, na institucionalização e a ênfase no processo de mobilização”* (RAICHELIS, 2003, p.25). Dificuldades e desafios identificados nos depoimentos de participantes no primeiro balanço sobre os conselhos registrados durante o Seminário Nacional realizado em 1999⁹ permaneceram nas análises produzidas ao longo dos últimos vinte anos e parecem partir daquelas expectativas iniciais como parâmetros das avaliações, nas quais está presente a polarização destacada por Raichelis.

As reflexões dos conselheiros e estudiosos do tema destacam a necessidade de extrapolar a ação institucional tradicional e a lógica fragmentada de gestão das

⁹ Carvalho. M.C e Teixeira, A.C.C, 2000.

políticas sociais. Chamam a atenção para as múltiplas expectativas alimentadas com a criação dos conselhos e reafirmam a importância da mobilização e organização da luta política para além das instâncias institucionais estatais. Diante dessas avaliações questionamos se as expectativas não se realizaram ou ainda não desenvolveram plenamente o seu potencial. Tatagiba (2008) e Feltran (2006) avaliam que as expectativas foram muito altas, sem dimensionar corretamente os desafios e dificuldades do caminho tortuoso da construção democrática. Nos primeiros anos de implementação, os conselhos chegaram a ser caracterizados como exercício de democracia direta, visão aos poucos superada e substituída pela noção de democracia participativa (TATAGIBA, 2008). Modalidade de participação nascida do questionamento aos moldes tradicionais da democracia representativa (RAICHELIS, 1998, 2003; GOHN, 2000; TEIXEIRA, 2000). Segundo Dagnino (2006, p.17), a democracia participativa tem como fundamento

(...) a ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos, do que deriva uma noção de democracia como um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do governo.

Desde sua origem não se tratava de substituir os mecanismos de representação previstos na democracia liberal, mas constituir canais de ampliação da participação cidadã e da própria democracia (RAICHELIS, 2003; TATAGIBA, 2008).

A inclusão de tantos adjetivos à democracia reflete o campo de conflitos e disputas onde estão inseridos os conselhos. O artigo 1º da Constituição Federal define “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de Direito”. No entanto, conforme analisado por Dagnino (2006), o conceito de democracia tem sido utilizado com diferentes significados, em discursos que remetem a projetos políticos antagônicos na disputa pela hegemonia. Desta forma, um dos desafios postos para a análise dos conselhos refere-se à compreensão das suas potencialidades, lugar e papel na arquitetura política da disputa de hegemonia no Brasil.

Se as reflexões promovidas ao longo da experiência conselhistas produziram diagnósticos capazes de identificar os desafios dessas institucionalidades, também apontaram alternativas de estratégias para enfrentá-las. O debate em torno dos canais de participação tem mobilizado atores de diferentes e múltiplas inserções: lideranças e militantes de movimentos sociais e partidos políticos, técnicos de ONG's e organismos internacionais, membros de equipes de governos democráticos, pesquisadores da academia, representantes de entidades profissionais. Dos encontros, diálogos e reflexões entre esses atores, as principais alternativas de superação dos desafios remetem à necessidade de formação voltada à qualificação política e técnica dos conselheiros e da articulação entre os diferentes conselhos e destes com os diversos atores políticos empenhados na construção democrática e na defesa de direitos. *“Da capacidade de articular os múltiplos campos onde se trava hoje no Brasil a luta pela construção da democracia e pelo seu aprofundamento, depende o futuro da nova cidadania enquanto estratégia política”* (Dagnino, 1994, p.115).

Observamos o amadurecimento das análises produzidas e a contribuição aportada aos atores diretamente envolvidos nestes canais de participação quando são aportados elementos que alimentam sua reflexão crítica. Análises estas que extrapolam os interesses imediatos de segmentos sociais, como alerta Raichelis (2003, p.25-26):

Hoje nós temos maior clareza de que os conselhos não substituem o movimento popular; não substituem e não podem substituir o papel dos partidos políticos; não podem substituir o papel dos sindicatos, enfim, das organizações e instituições de representação política.

Ou, ainda, na avaliação expressa por Tatagiba (2008):

A capacidade dos conselhos de influenciarem o processo decisório no âmbito das secretarias a que estão vinculados depende da natureza e da intensidade dos vínculos que são capazes de estabelecer com outros atores estratégicos, como as demais secretarias, todo campo da burocracia pública, a Câmara de Vereadores, outros canais participativos, a mídia, os partidos, etc.

Uma dimensão da inserção institucional em especial tem sido diagnosticada como uma das principais dificuldades enfrentadas na experiência conselhistas. Trata-

se da representação, um dos pilares conceituais da nova institucionalidade democrática. Se a própria participação nos conselhos recolocou o conflito sobre a autonomia, latente na trajetória dos *“novos movimentos sociais”*, a dimensão assumida pela representação acirra ainda mais o conflito e, no decorrer dos mandatos de conselheiros, revela ser a grande dificuldade na consolidação desses canais de participação. Problemas na representação e na respectiva representatividade têm sido observados no cumprimento dos mandatos de todos os segmentos que compõem os conselhos, conforme observado por Tatagiba (2008): *“O que os estudos apontam é que na maioria dos casos os conselheiros, nas reuniões do conselho, acabam representando a si mesmos”*. Esta constatação também está presente no discurso dos próprios conselheiros ouvidos por pesquisadores ao longo dos últimos vinte anos (BETLINSKI, 2006; BONFIM, 2000; CARVALHO e TEIXEIRA, 2000, RAICHELIS, 1998; TATAGIBA, 2002). As avaliações são mais enfáticas no que se refere aos usuários e às dificuldades específicas enfrentadas por esse segmento no exercício da representação, evidenciando desigualdades de condições para viabilizar a participação qualificada desse segmento (BETLINSKI, 2006; BONFIM, 2000; RAICHELIS, 1998; TEIXEIRA, 2000). Verificamos nas avaliações sobre a representação o mesmo questionamento dirigido às instituições da democracia representativa: os representantes não representam. Indo um pouco mais longe e guardadas as devidas distinções de natureza e competências, identificamos a mesma crítica dirigida aos partidos de esquerda nas décadas de 1970 e 1980, por seu distanciamento entre a vanguarda e a base, e às formas tradicionais de representação.

Com o passar dos anos e o acúmulo de reflexões produzidas, outros aspectos apenas sugeridos nas avaliações iniciais tomam contornos mais definidos e assumem maior destaque nos debates acerca dos desafios e dificuldades à representação. A heterogeneidade na composição das representações sociais foi inicialmente valorizada pela oportunidade de explicitar e confrontar na discussão pública interesses privatistas e mercantis com interesses gerais de caráter público (TEIXEIRA, 2000). No entanto, o desenho da composição paritária entre gestores públicos e sociedade civil tem revelado distorções na representação, resultando em desequilíbrio na correlação de forças conforme são consolidadas as ações de governos neoliberais, com a transferência da execução de serviços públicos à

sociedade civil. Sob o discurso da “*participação*” e da “*parceria*”, buscam legitimar medidas de “*racionalização*” e enxugamento do Estado, camuflando o processo de privatização a que são submetidas as políticas públicas.

A representação de segmentos mobilizados pela possibilidade de acesso ao fundo público pode fazer “*da sua participação nos conselhos condições para a manutenção de privilégios e velhas práticas de negociação com o Estado*” (TATAGIBA, 2002, p.61). Se no início da experiência conselhistas este tipo de interesse estava restrito a entidades conservadoras, com a desconcentração de responsabilidades do Estado em direção às organizações da sociedade civil, entidades do denominado campo movimentista também passaram a estabelecer com o Estado convênios e contratos de prestação de serviços.

Observando este cenário, Tatagiba (2002, p.61) identifica na heterogeneidade de representações a “*presença de interesses corporativos e particulares de organizações e movimentos sociais que utilizam os conselhos para se aproximar do Estado e obter recursos materiais ou simbólicos*”. No entanto, a heterogeneidade na composição dos conselhos significa a possibilidade de instituição, na esfera pública, de conflitos e negociações entre atores que ganham visibilidade em função da disputa motivada por interesses/projetos distintos. A heterogeneidade na composição dos conselhos se apresenta como condição necessária para ampliar seu potencial democratizante, na medida em que reconhece a legitimidade da diferença e a acolhe no seu interior. Mas para isso, os sujeitos inseridos nestes espaços de participação devem representar interesses coletivos e os conselhos devem ter garantidas as condições capazes de permitir a democracia interna, possibilitando a expressão de tais diferenças em disputas factíveis (RAICHELIS, 1998).

Levantamentos produzidos sobre o perfil dos conselheiros¹⁰ têm apontado a presença majoritária de mulheres e homens em proporção equilibrada de gênero, com grau de escolaridade e renda acima da média nacional. Os resultados são semelhantes em pesquisas realizadas nas regiões metropolitanas de Curitiba/PR,

¹⁰ Referências acessadas: Santos Junior, org. 2004; Oliveira, org. 2007; Tatagiba, 2004.

São Paulo/SP, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG e Belém/PA. Dados específicos sobre os conselheiros representantes da sociedade revelam que 51% possuem educação universitária; 65% recebem rendimentos superiores a cinco salários mínimos; 56% possuem alto engajamento político e 60% participam de reuniões partidárias. Segundo o autor,

(...) a pesquisa revela que as diferenças de grau e forma de incorporação dos atores sociais em arenas de gestão participativa estão diretamente relacionadas às diferenças na proporção de pessoas habilitadas a participar do controle das políticas sociais, bem como pelas diferenças entre as culturas cívicas e a instituição e mobilização das esferas públicas (RICCI, 2004, p.71).

O debate sobre a representação está imbricado aos temas da formação, cultura política, representatividade e outros, mas é na questão da composição e das diferentes definições de paridade estabelecidas nos conselhos que percebemos as maiores fragilidades e obstáculos ao potencial de democratização.

A forma como a participação se expressa nos diversos conselhos tem estimulado pesquisas sobre as distintas possibilidades de composição e paridade, e à representação a que remetem (ALBUQUERQUE, 2002; DOWBOR, 2008; GOHN, 2000; GURZA LAVALLE, 2004, 2008; TATAGIBA, 2002). As legislações nacionais de regulamentação das políticas sociais e seus respectivos conselhos definem diferentes relações de paridade entre governo e sociedade civil: com igualdade de representantes, por exemplo, nos Conselhos da Assistência Social e da Criança e Adolescente; e composições paritárias tripartites, como os Conselhos de Saúde e os de Trabalho, Emprego e Renda.

A composição é definida nas leis específicas de criação dos conselhos, onde devem ser indicados os segmentos sociais e o perfil das entidades que podem compor a representação da sociedade civil. No entanto, nem sempre estas determinações legais são observadas na eleição dos representantes:

(...) ao ser analisada a representação dos usuários nos conselhos de saúde, onde metade dos conselheiros, por força da Lei Orgânica da Saúde, deve ser composta de usuários e a outra metade de prestadores de serviços, verifica-se que vários conselheiros são

funcionários da rede pública ou privada da saúde e estão representando a comunidade. (CRUZ, 2000, p.74).

As pesquisas também identificam “a *disparidade de condições de participação entre os membros do governo e da sociedade civil*” (GOHN, 2000, p.180). Esta disparidade se traduz, principalmente, na disponibilidade de tempo para exercer as atividades de conselheiro, condições de acesso a informações, infraestrutura disponibilizada aos conselheiros e, especialmente, a qualificação teórica, técnica e política necessárias ao exercício da participação.

Os conselheiros do governo tem a máquina estatal na mão, têm estrutura, vários dos seus representantes são liberados para atuar exclusivamente no CNAS¹¹, chegam à reunião com uma pauta montada e propostas previamente definidas. (PAZ, 2000, p.61).

As disparidades nas condições de participação não são exclusivas da relação governo e sociedade civil e podem ser observadas também entre a representação societária. Os conselheiros com origem no segmento dos prestadores de serviços são, em geral, dirigentes ou trabalhadores da própria entidade e as condições de participação se assemelham às dos conselheiros do governo. Em alguns casos, como na região do Grande ABCD em São Paulo, entidades contratam funcionários com a atribuição específica de representá-las em conselhos, especialmente nas áreas da Assistência Social, Criança e Adolescente e Pessoas com Deficiência, nos municípios da região. Nas Conferências Municipal e Estadual de Assistência Social realizadas no final de 2009 em São Paulo, observamos os funcionários de entidades prestadoras de serviços participando na qualidade de delegados representantes dos trabalhadores, introduzindo um desequilíbrio ainda maior na composição da representação dos segmentos.

Esta forma de representação “*profissionalizada*” decorre do processo de descentralização e da política de municipalização promovida a partir da CF88 e do papel definido para os municípios no ajuste neoliberal. Nesta perspectiva, a execução das políticas sociais foi transferida para os municípios sem a respectiva transferência de recursos públicos, mas com a abertura e possibilidade de envolver a *sociedade civil* em *parcerias* capazes de viabilizar a manutenção dos atendimentos

¹¹ CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social.

com *redução de gastos públicos*. Seguindo estas orientações emanadas das instâncias federais, os governos locais identificam na ampliação de convênios com entidades sociais a alternativa para o cumprimento dos serviços municipalizados. Pressões realizadas pelo Ministério Público muitas vezes impuseram prazos à oferta dos serviços, sob pena de responsabilização legal dos gestores à frente de pastas responsáveis pelo atendimento específico (em geral Educação, Saúde e Assistência Social). As organizações populares de representação de usuários das políticas públicas e de defesa de direitos foram estimuladas a também assumir a prestação de serviços, criando dubiedades de representação identificadas atualmente nos conselhos. Muitas entidades transitaram do segmento de representação de usuários para o de prestadores de serviços ou, ainda, mantiveram seus mandatos de representantes de usuários apesar de terem sido transformadas em prestadoras de serviços. Esses deslocamentos tendem a fragilizar ainda mais a representação dos usuários nos conselhos e respectivas conferências.

Os registros evidenciam as desigualdades nas relações de paridade anunciadas nas legislações, limitadas à quantidade e não traduzidas em parâmetros indicativos da efetividade da participação em igualdade de condições entre os segmentos. Estudiosos dos conselhos têm insistido na necessidade de serem constituídas instâncias de articulação e respaldo às ações no conselho fora do espaço estatal, chamando atenção para a dimensão da disputa de interesses e a luta política. *“Paridade implica correlação de forças, luta pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos conselhos”* (RAICHELIS, 2000, p.44).

Na literatura pesquisada identificamos uma lacuna no registro histórico referente ao binômio composição/representação, por não explicitar como se deu o processo de definição do desenho da composição nestes espaços de representação. No Conselho da Saúde, primeiro a ser institucionalizado no formato assumido após a CF88 e modelo adotado nas demais áreas, a composição é paritária entre 50% de usuários e 50% de prestadores de serviços, cuja representação é tripartite entre gestores, prestadores de serviços privados e trabalhadores. O desenho original de composição nos conselhos de saúde,

elaborado no processo de lutas e conquistas dos conselhos populares de saúde da zona leste de São Paulo, expressa a concepção de controle social dos serviços na área da saúde elaborada pelo movimento popular de saúde, destacando, portanto, a representação dos usuários dos serviços.

As regulamentações do Capítulo da Saúde na CF88 reafirmaram o desenho de conselhos gestores e controle social da saúde implementados no município de São Paulo na década de 1980. O modelo de gestão democrática do SUS é adotado como referência na regulamentação de outras políticas sociais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (1990) e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993). No entanto, a composição dos segmentos definida nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social indica inflexões no desenho da composição, alterando a paridade da relação entre usuários e prestadores de serviços para a relação entre governo e sociedade civil. A legislação referente aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente remete às leis específicas, ou seja, aos estados e municípios, a definição do perfil das entidades que devem compor a representação não governamental. No caso da Assistência Social, a tripartição verificada no conselho de saúde é remetida para a sociedade civil. Assim, a legislação que orienta nacionalmente a criação dos conselhos define a representação da sociedade civil compartilhada entre os segmentos das entidades prestadoras de serviços assistenciais, de defesa de direitos e de assessoria, representantes de usuários e representantes dos trabalhadores da Assistência Social, alterando substancialmente a correlação de forças proposta no Conselho da Saúde.

Uma das questões orientadoras desta investigação relaciona-se aos diferentes arranjos na composição das representações dos conselhos. Quais concepções de representação foram mobilizadas na definição da paridade e dos participantes anunciados? Como operam, facilitando ou obstruindo, os objetivos de democratização e controle social anunciados pelas expectativas alimentadas com a criação dos conselhos? Uma hipótese a ser trabalhada considera que a existência do movimento popular de saúde, sua experiência e capacidade de estabelecer alianças e mobilizar apoio político exerceram grande influência no desenho da composição dos conselhos de saúde.

Contudo, sabemos que a passagem de uma experiência local não se reproduz/transfere para outras esferas sem mediações envolvendo atores e os projetos políticos em disputa. Durante a década de 1990 a implementação dos conselhos alimentou a expectativa de ser possível exigir do Estado a publicização e prestação de contas das suas ações, a definição de parâmetros e critérios para nortear acordos, a partilha do poder de decisão sobre as políticas públicas.

Por outro lado, o novo arranjo institucional exigia da sociedade civil qualificar seus representantes para os embates neste espaço de conflitos e negociações. Exigia a passagem da reivindicação para a proposição de alternativas e o rompimento com a passividade ou cumplicidade diante de práticas autoritárias, da troca de favores e da cooptação. Estas expectativas anunciavam o potencial dos conselhos na construção de novas formas de relação entre o público e o privado, parametrizada pela construção dos direitos e de uma nova cultura política. Os obstáculos neste caminho estão fundados nas marcas deixadas pela herança autoritária que caracterizaram a formação da sociedade brasileira.

“Os conselhos, neste sentido, encarnam as ambiguidades, os desafios e as promessas de uma forma partilhada de construção de políticas públicas, sob a égide de uma cultura política na qual predominam referências autoritárias” (TATAGIBA, 2002, p.90)

A exigência de qualificar a representação política nos conselhos implica no desenvolvimento e articulação de uma gama de saberes e capacidades. Este reconhecimento caminha junto com a defesa de programas de capacitação e debates sobre conteúdos. Constatação que tem remetido frequentemente à preocupação com os riscos de tais processos de qualificação resultarem na elitização ou burocratização da participação, formando especialistas e reforçando o processo de exclusão, agora em função do discurso especializado e do saber competente (CHAUÍ, 2007).

De fato, atuar nestes arranjos institucionais participativos tem exigido dos atores envolvidos o desenvolvimento de conhecimentos, competências, capacidades e habilidades que, articulados, ofereçam condições de viabilizar os objetivos para os

quais foram indicados/eleitos, sob pena de serem transformados em meros legitimadores das iniciativas de governo.

O que percebemos na leitura dos estudos voltados à compreensão da dinâmica de funcionamento dos conselhos, sugere um percurso que parte da “*defesa intransigente da autonomia*” (SADER, 1988, p.313), sem que tenham sido explicitados os significados e sentidos (semânticos e de direção) do termo.

Reverendo hoje as considerações de Sader (1988) sobre os movimentos sociais que adentraram no cenário político, tornam-se mais inquietantes as lacunas indecifradas dos caminhos percorridos entre a obsessiva preocupação com a própria autonomia e a profunda desconfiança em toda institucionalização para a recorrente apresentação destes mesmos atores como os protagonistas da criação dos conselhos. Segundo Sader, nas conclusões do livro considerado um clássico entre os estudos sobre movimentos sociais,

(...) eles foram projetados para enfrentamentos decisivos quando ainda mal se haviam constituído como sujeitos políticos. O ritmo de suas histórias não era o mesmo que o da política instituída, e foi esta que fixou datas. Levadas precocemente aos embates políticos, expressaram sua imaturidade enquanto alternativas de poder no plano da representação política. (SADER, 1988, p.315)

Os “*novos movimentos sociais*” surgiram na década de 1970, com forte apelo na defesa da sua autonomia perante o Estado ditatorial e os partidos políticos, e em contraposição às formas tradicionais da democracia representativa (SADER, 1988). Apoiados por setores progressistas da igreja católica, militantes clandestinos de esquerda e setores do movimento sanitarista são comumente retratados como os protagonistas da experiência conselhistas no Brasil.

Portanto, conhecer de que forma e por quais caminhos os movimentos e as forças políticas que se expressaram através das organizações democráticas e partidos de esquerda efetivaram a criação de tais espaços institucionais de disputa pela construção da democracia é uma das inquietações que mobilizou esta pesquisa. Consideramos que elementos contidos (e ainda pouco esclarecidos) neste contexto de enfrentamentos políticos acirrados, em uma conjuntura de euforia e de

grande mobilização social pela democratização do país, geraram expectativas exageradas quanto ao potencial da participação nos conselhos que camuflaram conflitos latentes nas bases resistentes à vinculação institucional. Na sequência os conselhos foram implementados ao mesmo tempo das medidas de ajuste neoliberal impostas pelo Consenso de Washington. Nesta conjuntura complexa e acirrada, a responsabilidade do enfrentamento político no âmbito dos conselhos foi transferida aos conselheiros representantes dos movimentos sociais e entidades do campo democrático, que atuaram de forma fragmentada e sem o suporte das estruturas políticas que estavam voltadas para outras esferas da disputa.

Passada a aprovação do texto constitucional, em meio a fortes críticas de parte da esquerda ao seu conteúdo, restaram aos setores progressistas da sociedade civil as iniciativas de mobilizações em torno das negociações para regulamentar os artigos da Constituição em cada área das políticas públicas, agora numa conjuntura bastante adversa à sua intervenção. Uma etapa do marco regulatório estava conquistada; era necessário, entretanto, efetivá-lo e evitar retrocessos. A recente euforia expressa no *“vigoroso cenário movimentista”* fora abalada por mudanças na conjuntura política contabilizando derrotas significativas para a esquerda e setores progressistas em 1989: a queda do muro de Berlim simbolizou a crise dos Estados Socialistas e da esquerda internacional; a divisão da arquidiocese de São Paulo alterou a correlação de forças internas à igreja católica, com resultados desfavoráveis aos setores progressistas; houve, ainda, as frustrações com a derrota da candidatura do PT na primeira eleição direta para Presidente da República, após acirrada e intensa campanha eleitoral em torno da qual estavam articulados setores sociais do chamado campo democrático. Mesmo a conquista de partidos progressistas em importantes governos municipais, apoiados pelos movimentos sociais, com mandatos iniciados em janeiro de 1989, não foram reconhecidos ou traduzidos em sentimento de ganho para a maioria da militância; militância que, ao invés disso, experimentou conflitos e frustrações, seja com o trânsito de militantes para as equipes de governo e assessorias de mandatos parlamentares ou por não perceberem significativos ganhos com a limitada democratização alcançada.

Nos anos que seguiram, apesar de não haver total concordância com a

institucionalização da participação, diante das investidas do governo Collor (1990) contra as conquistas obtidas no texto constitucional, a criação dos conselhos parece ter representado o principal espaço de resistência possível na defesa dos direitos impressos na CF88, e essa é uma das ideias diretrizes da pesquisa. Os processos de pressão e negociação vivenciados durante o processo constituinte acompanharam os trâmites políticos, burocráticos e regimentais de regulamentação dos artigos constitucionais referentes à participação popular na gestão das políticas públicas, mas já não contavam com a visibilidade e as mobilizações dos anos anteriores.

Observando este cenário ao longo da década de 1990, constata-se os prejuízos provocados pelo avanço do projeto neoliberal na vida do povo brasileiro com o acirramento da pobreza, do desemprego e da carestia; há também uma forte carga subjetiva de frustrações e desânimo com a política institucional, especialmente para uma parcela dos atores coletivos que estiveram mobilizados nas lutas pela democratização durante as décadas anteriores.

A partir dos anos 1990, o Partido dos Trabalhadores definiu uma inflexão na estratégia política partidária, concentrando suas estruturas de organização nos enfrentamentos eleitorais¹² em detrimento da relação com suas bases populares de apoio. Neste emaranhado de fatores econômicos, políticos, sociais e culturais tão desfavoráveis aos movimentos sociais, foram elaboradas as legislações orientadoras da criação dos conselhos (Sistema Único de Saúde e Estatuto da Criança e do Adolescente 1990; Lei Orgânica da Assistência Social 1993) e teve início a sua implantação nas três instâncias da federação. Mas a hegemonia na condução do processo esteve nas mãos dos governos e suas equipes, respaldados no aparato estatal e no hermético discurso burocrático. Do outro lado desta composição de representantes, os usuários, especialmente, entraram de forma desarticulada, sem um plano traçado para sua intervenção ou a definição de qual seria o seu papel nos recém criados espaços institucionais de participação.

¹² Durante a década de 1980 foram realizados processos eleitorais para os cargos Executivos e Parlamentares federais, estaduais e municipais nos anos 1982, 1985, 1986, 1988 e 1989.

Mas, se durante a ditadura militar o inimigo comum representou algum grau de unificação das lutas, os trânsitos (por espaços da sociedade civil, sociedade política e mercado) e as experiências (com ou nos governos democráticos) vividas nos últimos vinte anos parecem ter ampliado e aprofundado o alcance das desconfianças e questionamentos verificados nas décadas de 1970 e 1980. Muitos conflitos tiveram origem e foram acirrados com a criação de entidades gerais ocorrida nos anos 1980. Neste período verificamos os movimentos sociais serem pressionados a se adequarem às exigências jurídicas previstas nos processos de eleição dos membros dos conselhos. A necessidade de apresentar documentos comprovando sua existência e funcionamento nos termos da lei, levaram os movimentos sociais a se constituírem formalmente em entidades jurídicas, introduzindo novos desafios e tarefas organizativas aos participantes. A partir deste momento a participação direta passa a ser compartilhada com a representação mais intensamente do que ocorria até então, assim como o crescimento das organizações exigiu a intensificação na divisão de tarefas e formalizou a distinção entre direção e base.

A partir deste novo momento organizativo, além da participação direta passar a ser compartilhada com o exercício da representação de forma mais intensa do que ocorria até então, verificou-se uma tendência de *especialização* alcançada como resultado e de acordo com as responsabilidades assumidas nas entidades (gerais ou de base, popular ou sindical)¹³ e em cargos públicos (legislativo ou executivo).

A abordagem sobre a relação entre os movimentos sociais e os partidos políticos parece ser um tema tão delicado quanto espinhoso. No que diz respeito às desconfianças e questionamentos sobre os partidos políticos nos anos 1970 e 1980, Sader (1988) faz referência às estruturas centralizadas, especialmente das organizações clandestinas de esquerda, e aos discursos descolados das questões cotidianas. O surgimento do Partido dos Trabalhadores em alguma medida alterou este cenário, considerando que importantes lideranças e parcelas significativas das bases dos movimentos sociais estiveram envolvidos na sua fundação, assumindo

¹³ Segundo levantamento realizado por Gohn (2008), durante a década de 1980 foram criadas oito entidades gerais de articulação de movimentos sociais do campo democrático popular e quatro centrais sindicais, abarcando as diferentes concepções presentes no movimento sindical.

cargos na direção partidária ou atuando nos núcleos de base. No entanto, nos estudos de caso da experiência conselhistas analisados, a menção à atuação dos partidos é reduzida, merecendo algum destaque somente nas avaliações e análises sobre as diferenças na orientação política dos governos.

A falta de maturidade a que se referiu Sader (1988, p.315), a crise das referências internacionais e a multiplicidade de espaços onde os “*novos personagens*” se apresentavam como “*alternativas de poder no plano da representação política*”, exigiram decisões em um ritmo incompatível com o tempo necessário às reflexões compartilhadas. Como resultado, verificamos um lento e progressivo processo de estratificação nas organizações populares, dando lugar ao surgimento de várias “*categorias*” de lideranças. Uma tendência de “*especialização*” alcançada em decorrência e de acordo com as responsabilidades assumidas nas entidades (gerais ou de base, popular ou sindical)¹⁴ e em cargos públicos (legislativo ou executivo). Este processo inicia sutilmente na própria origem dos movimentos sociais na década de 1970, se intensifica durante a década de 1980 conforme as exigências de estruturar a organização interna e avança mais ainda com a criação das entidades gerais (centrais sindicais e populares). Desembocou na criação do Partido dos Trabalhadores que ao oferecer estatuto político às reivindicações populares e mediar as relações com o Estado, abriu novos espaços de atuação política¹⁵ (Sader, 1988).

Definir os conselhos como referência de análise dos desafios para a construção da democracia participativa no Brasil significa constatar neles a novidade inserida no cenário político nacional a partir da década de 1990, momento pouco propício para as forças políticas do campo democrático.

Sem ignorar os desafios e obstáculos citados, mas constatando o potencial pedagógico, capilaridade e enraizamento nas várias instâncias federativas,

¹⁴ Segundo levantamento realizado por Gohn (2008), durante a década de 1980 foram criadas oito entidades gerais de articulação de movimentos sociais do campo democrático popular e quatro centrais sindicais, abarcando as diferentes concepções presentes no movimento sindical.

¹⁵ Apesar das relações entre os movimentos sociais e o PT terem sempre sido marcadas por permanente tensão, na sua origem as tarefas da construção partidária foram compartilhadas e consolidadas em inúmeros núcleos de base, envolvendo significativas parcelas da militância dos movimentos sociais do campo democrático popular.

favorecidos pela existência de marcos regulatórios (SUS, SUAS, ECA, etc.), esta tese parte da ideia de que tais canais de participação apresentam enorme potencial de articulação de atores, projetos e propostas na perspectiva da construção democrática, com bases na participação cidadã e na defesa e consolidação de direitos. No entanto, consideramos que este potencial só pode ser realizado na medida em que estejam inseridos nas estratégias mobilizadas em torno de um projeto político democrático capaz de fornecer balizas aos processos de negociação e tomada de decisões dos conselheiros, conferindo sentido coletivo ao exercício da participação.

Nesses termos, tendo como objeto da pesquisa o debate sobre as origens históricas dos conselhos, as concepções, os sujeitos e as propostas em disputa no contexto de sua emergência, a ideia central norteadora do estudo partiu da constatação de que os conselhos foram concebidos no período de intensas mobilizações pela democratização do país, mas sua implementação, em meio à crise do ideário socialista e ascensão do neoliberalismo no Brasil, não encontrou condições objetivas (e subjetivas) para que os atores sociais avançassem nesta construção política.

Das tensões e disputas políticas geradas neste interlúdio, os conselhos terminaram sendo relegados a espaços marginais nas dinâmicas estatais de deliberação pública, assim como nas estratégias das organizações, entidades da sociedade civil e partidos políticos que compõem o chamado campo democrático e popular. Os conselhos representaram, assim, mais um investimento no qual foram (e continuam sendo) concentradas muitas energias das bases dos movimentos e das organizações sociais e profissionais, do que o compromisso de lideranças e estruturas políticas, que estavam voltadas para outros espaços da disputa política. Os resultados da pesquisa empreendida indicaram indícios nessa direção, mas que, no entanto, exigem a continuidade de novas investigações.

CAPÍTULO 2 – SITUANDO AS REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS NA ORIGEM DOS CONSELHOS

Nas investigações produzidas ao longo dos últimos vinte anos, localizamos o registro de duas fontes significativas de influências internacionais na origem dos conselhos gestores brasileiros, as quais buscaremos analisar neste capítulo.

A *primeira*, de inspiração socialista, é claramente explicitada por um segmento de protagonistas que estiveram à frente das experiências dos conselhos populares de saúde em meados dos anos 1970. Os militantes dos grupos de esquerda que atuavam nas periferias dos grandes centros urbanos orientavam sua atuação junto à população local a partir das referências teóricas e políticas de distintas linhagens marxistas (leninistas, maoístas, trotskistas). No que se refere aos conselhos, tais concepções eram traduzidas pela influência das experiências socialistas que deram origem, ou tiveram na sua origem, a canalização da participação de trabalhadores e setores populares em conselhos que assumiram distintas configurações e naturezas (Comuna de Paris, *Soviets*, conselhos de fábrica, dentre outros). A utopia da criação de um poder popular e autônomo acalentou a proposta de conselhos populares no discurso da esquerda brasileira, ou melhor dizendo, da parcela desta militância que apostou e investiu na construção destes canais de participação.

A *segunda* fonte de influências internacionais na origem dos conselhos não ocupa o mesmo lugar de destaque nos registros, documentos e relatórios de pesquisas como o atribuído à primeira, mas está citada nas investigações realizadas por autores como CÔRTES (1997), GOHN (2007), SERAPIONI (2006), TATAGIBA (2002) e TEIXEIRA (2001). O fato de não obter o mesmo destaque na produção analisada não significa dizer que tenha tido um papel secundário nos processos de criação dos conselhos gestores no Brasil. As orientações emitidas pelas Agências Internacionais do Sistema ONU, especialmente a Organização Mundial da Saúde - OMS e o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e dos organismos criados a partir da Conferência de Bretton Woods, o Fundo Monetário Internacional

- FMI e o Banco Mundial – BM, tiveram papel relevante na criação dos conselhos de saúde em diversos países durante a década de 1970 e nos anos seguintes.

Analisaremos inicialmente as experiências de cunho socialista, buscando identificar semelhanças conceituais e/ou de forma em relação aos conselhos estudados. Em seguida apresentaremos um breve resgate da trajetória dos mecanismos de participação na área da saúde no contexto internacional, a fim de demonstrar o papel desempenhado pelas agências e organismos internacionais nestes processos. No final do capítulo tentaremos sistematizar as descobertas mais significativas desta parte da pesquisa que buscou conhecer e compreender a origem dos conselhos gestores no Brasil.

2.1 – As experiências socialistas

A Comuna de Paris (1871) e os *soviets* (1905) (conselhos de trabalhadores da Rússia) são importantes referências de organização dos trabalhadores e da população na luta pela emancipação. Historicamente comunistas e socialistas divergiram sobre qual lugar e importância tais mecanismos de organização ocupam na estratégia de enfrentamento ao capitalismo, mas são unânimes em reconhecer o papel desempenhado pelos conselhos citados nas principais revoluções proletárias do início do século passado. Todos os partidos políticos autointitulados de comunistas ou socialistas no Brasil, ao apresentarem sua história e referências históricas da luta anticapitalista, dão destaque às experiências como a Comuna de Paris e os *soviets* (sites do PCB, PCdoB, PSOL.). Não cabe no escopo deste trabalho aprofundar os argumentos desenvolvidos no embate entre comunistas filiados às teses defendidas por expoentes do pensamento marxista como Lênin, Rosa de Luxemburgo e Gramsci, na defesa da centralidade dos conselhos para a estratégia comunista ou daqueles que privilegiavam outras formas de luta na construção da sociedade sem classes. Nosso propósito é o de apenas registrar as semelhanças com o debate atual em torno dos conselhos gestores e as teses defendidas por alguns segmentos da sociedade civil brasileira, questionando a importância de investir esforços para o funcionamento destes canais de participação.

No registro das referências aqui tratadas, mesmo consideradas as suas especificidades, verificamos semelhanças nos processos marcados por conflitos internos aos partidos insurgentes expressos nos embates em torno das diferentes propostas de estratégias para a tomada do poder. Outra característica coincidente é o breve tempo de existência de cada um destes experimentos de conselhos. Nenhum deles sobreviveu por mais de um ano e todos passaram por processos marcados pelas dinâmicas de enfraquecimento mediante a institucionalização e a relação com atores políticos expressivos no cenário geral (governos e partidos políticos), sempre presentes os receios de cooptação e manipulação.

Na histórica Comuna de Paris, em 1871, os conselhos constituíram “*organizações revolucionárias que propunham o autogoverno do povo via o exercício da democracia direta*” (GOHN, 2000, p.35). Segundo o sociólogo Remy Fontana (2011), a ação revolucionária foi instalada num período de crise política e em plena guerra entre França e Prússia. Durante os setenta e dois dias de existência, deu início a mudanças substantivas nas estruturas de poder do Estado Francês ao tentar instalar um novo modelo de democracia. Dentre outras medidas, as mudanças implementaram a substituição do Exército oficial pelo povo armado, a ocupação de fábricas fechadas organizando a retomada das atividades produtivas através dos operários organizados em cooperativas, a separação entre o Estado e a Igreja, a suspensão de pagamento de aluguéis durante o período de guerra. Medidas consideradas moderadas para uma insurreição popular, mas de grande impacto perante o poder questionado.

No entanto, segundo o sociólogo, a fragilidade da Comuna foi determinada porque “*não teve força ou clarividência para tomar e nacionalizar o Banco da França, o que a deixou economicamente nas mãos de seus inimigos.*” (FONTANA, 2001, p.1). Outro autor (BARSOTTI, 2002, p.8) identifica dentre os principais problemas que levaram à rápida extinção da Comuna de Paris fatores como “*a preocupação do Comitê Central com a institucionalização do poder conquistado pelas armas e o receio de iniciar a guerra civil*”. Segundo Barsotti, estes fatores geram descontentamentos internos ao movimento que, apesar de numeroso e armado, “*não tinha plano e nem comando definido*” (BARSOTTI, 2002, p.8). O significado simbólico da Comuna de Paris segue alimentando propostas e

expectativas de tomada do poder pelas forças revolucionárias e a instalação de governos proletários.

Outro exemplo paradigmático são os *soviets* criados na Rússia em meio à crise econômica de 1905, a partir dos movimentos grevistas de trabalhadores e a organização dos comitês de greve, conselhos de fábrica e conselhos de delegados. Neste primeiro momento da sua existência, o movimento foi reprimido pelo governo Czarista e retomado após a Revolução Russa em 1917, quando atuaram intensamente como embriões da organização independente dos trabalhadores, sem vínculos com o governo, partido ou sindicatos. Esta organização tinha como objetivo substituir os patrões, o parlamento e o Estado na perspectiva de constituir um sistema de autogestão.

A partir de 1918, implantado o Estado Soviético Comunista, passaram por processos de estatização e burocratização, tornando-se executores das decisões governamentais. O nome pelo qual a Rússia passa a ser conhecida após a revolução, União Soviética, expressa a importância inicialmente almejada para os conselhos nos Estados comunistas. A importância e o papel a serem desempenhados pelos conselhos não obteve consenso entre os comunistas. Desde a sua implantação, a partir da Revolução Russa, dividiam opiniões entre privilegiar a organização dos trabalhadores nos conselhos, que seriam embriões de poder proletário, e concentrar no Partido o papel de dirigente da implantação do Estado Comunista. Assim, durante a vigência do regime comunista soviético, grupos dissidentes da concepção de “*ditadura do proletariado*” e da centralidade de poder no Partido Comunista, que tinham como objetivo a instituição de um novo tipo de poder, estimularam a criação dos conselhos de fábrica e a ampliação do seu campo de atuação para os distritos, municípios e províncias, como estratégia de enfrentamento ao centralismo burocrático.

Processo semelhante ocorreu na Itália onde as “*comissões de fábrica*” (1906) foram transformadas em “*conselhos de fábrica*” (1919) e após um ano foram derrotados na greve de Turim (1920), “*devido a seu isolamento em relação ao resto do país e à falta de articulação com outras organizações, incluindo o Partido Comunista*” (TEIXEIRA, 2000, p.100).

Com o surgimento do fascismo na década de 1920 e o refluxo do movimento de massas na Europa, na URSS a ação dos conselhos é reduzida às atividades de agitação política sob orientação dos partidos comunistas. A partir de então, a defesa dos conselhos entre os comunistas se restringe à ala identificada como IV Internacional Comunista.

Dividido o debate no movimento operário internacional entre o luxemburguismo e o leninismo, entre o comunismo de conselhos ou a hegemonia do Partido, aparecia notoriamente a tendência a enfatizar a hegemonia deste último enquanto minoria que organiza a imensa maioria. (BORDIGA e GRAMSCI, 1981, p.15)

A prioridade conferida ao papel central do partido não excluiu, no entanto, a permanência de defensores dos conselhos, como instâncias de aglutinação da organização dos trabalhadores na construção da democracia socialista sob uma nova estrutura de poder.

Após a II Guerra Mundial, estimulados pela inspiração dos *soviets* russos, em vários países socialistas do leste europeu foram criados conselhos de trabalhadores na perspectiva de serem os “*germes de um novo tipo de Estado*”. Da mesma forma verificada na antiga União Soviética, os conselhos ocuparam lugar de destaque na agenda das disputas internas entre os comunistas. Em Berlim (1953), na Hungria e Polônia (1956), os Conselhos de Fábrica foram criados a partir de movimentos grevistas em contraposição à direção centralizada e burocrática do Partido Comunista. Na Iugoslávia os conselhos de auto-gestão formavam um complexo sistema institucional, composto por comitês de gestão dos meios de produção e conselhos populares da comuna, responsáveis pela mediação entre a fábrica, o governo e outras unidades sociais. (TEIXEIRA, 2000, p.100)

Gramsci (1981), ao analisar os sindicatos e os conselhos de fábricas, alertava para os riscos da burocratização da participação nas estruturas sindicais e os limites da experiência sindical como “*instrumento de renovação radical da sociedade*” (BORDIGA e GRAMSCI, 1981, p.41). Na sua avaliação, os sindicatos de fábricas e as Federações e Confederações de Trabalhadores são estruturas organizadas com base nas leis próprias das empresas e do Estado, gerando um aparato com dinâmicas de funcionamento alheias à consciência das massas trabalhadoras. Esta

forma de organização, segundo Gramsci, reproduz a lógica capitalista restringindo a capacidade criativa das classes trabalhadoras ao serem capturadas pela necessidade de reproduzir estruturas hierarquizadas quando assumem a responsabilidade pela gestão da produção. Para Gramsci, desta forma o sindicato *“pode oferecer ao proletariado alguns burocratas experientes, alguns técnicos especializados em questões industriais de caráter geral, mas não pode ser a base do poder proletário”* (idem). Em contraposição, identifica nos Conselhos de Fábrica uma forma de organização da participação dos trabalhadores a partir da dinâmica específica *“da atividade própria dos produtores e não dos assalariados, escravos do capital.”* (BORDIGA e GRAMSCI, 1981, p.42)

A partir deste paralelo entre os sindicatos e os conselhos de fábrica, para Gramsci, a perspectiva da organização dos trabalhadores e o potencial de desenvolver um novo modelo de Estado tem como referência as relações estabelecidas a partir do cotidiano e da participação direta na definição das lutas e alternativas por eles próprios elaboradas. Os valores ressaltados por Gramsci na construção desta forma de organização remetem à solidariedade, aos laços de afeto e de fraternidade, ressaltando ainda o caráter educativo no desenvolvimento de nova consciência do proletariado. (idem, ibd.)

Como vimos, as experiências socialistas dos conselhos de operários ou de fábrica mais conhecidas no início do século XX – Rússia, Hungria, Polônia, Alemanha, Iugoslávia, Espanha e Itália, tiveram forte apelo à autogestão e, na maioria das situações, surgiram como alternativa ao centralismo e ao burocratismo na direção dos partidos comunistas. Nas abordagens a estas experiências conselhistas, a importância atribuída à descentralização do poder remete aos conselhos a expectativa de se constituírem em instâncias capazes de superar os limites verificados nos *mecanismos tradicionais de representação política*. Neste sentido, o local e o cotidiano são espaços valorizados para a ação de organização política das classes trabalhadoras (como analisado por Sader, 1988). Apesar de surgirem estimulados pelas críticas à burocracia e hierarquização nos sindicatos e no Estado, os conselhos de fábrica, em todos os países socialistas, foram absorvidos pelos partidos ou governos comunistas reproduzindo as mesmas práticas criticadas.

Nas referências observadas nos movimentos insurrecionais de caráter socialista, os conselhos configuraram espaços de organização dos trabalhadores/cidadãos, com objetivo de constituir embriões de poder popular (*soviets*), mecanismos de auto-gestão ou ainda formas de resistência política ao centralismo do Partido ou do Estado.

As iniciativas de cunho socialista, mesmo constrangidas por acontecimentos históricos marcados pelas disputas hegemônicas ora pelo Estado, ora por partidos políticos, representam referências importantes no registro discursivo de atores impulsionadores da criação dos conselhos brasileiros durante o período de oposição à Ditadura Militar e da transição democrática no Brasil. O discurso sobre os conselhos populares, tão comum aos militantes petistas na década de 1980, claramente faz referência aos *soviets* e aos demais conselhos existentes nos regimes comunistas do leste europeu.

Mas, como veremos a seguir, no Capítulo III, tais referências não foram traduzidas em elaboração clara sobre características, estrutura, papel e funções dos conselhos populares. Estas referências da experiência socialista parecem compor uma carga de elementos simbólicos capazes de estimular a organização de ações coletivas mais do que materializarem as bases valorativas e teóricas de um projeto societário. Os debates observados em torno dos conselhos populares revelam não a ausência de formulação sobre a natureza e as competências dos conselhos populares, mas as dificuldades enfrentadas pelas diferentes vertentes das organizações de esquerda na construção de consensos ou acordos acerca do papel da participação nos processos de tomada de decisão, especialmente junto a órgãos estatais. (CÔRTEZ, 1997)

2.2 - Agências Internacionais

A partir das leituras acerca da origem dos conselhos gestores no Brasil, novas incursões de investigações foram abertas. As citações acerca do papel desempenhado pelas agências internacionais (especialmente FMI, Banco Mundial, e as Agências do Sistema ONU: OMS e UNICEF (CÔRTEZ, 1997; SERAPIONI, 2010) introduzem novos atores no cenário da trajetória de criação destes canais de

participação. O objeto de estudo impõe a necessidade de conhecer os caminhos e conexões com os quais as orientações destes organismos internacionais teriam influenciado nos processos desencadeados durante o período de luta pela democratização brasileira, que desemboca na inscrição dos conselhos na CF88. A busca revelou intensas atividades no cenário internacional, provocadas por crises econômicas (1929 -1945, 1970 – crise do petróleo) e a disputa política no período da guerra fria (1946-1989). Apesar de nenhum país em qualquer continente passar incólume aos efeitos produzidos por estes eventos, a condução do novo arranjo geopolítico mundial foi protagonizado pelos chamados países desenvolvidos, principalmente EUA e Inglaterra, em disputa pela hegemonia global.

A partir da década de 1950, o estímulo à participação dos cidadãos e comunidades passou a ocupar lugar de destaque no discurso de governos conservadores como os Estados Unidos e a Inglaterra. Por iniciativa de governos nacionais das democracias liberais e social democratas, a criação de conselhos foi parte das estratégias de governabilidade e constituídos de modo a favorecer as políticas de regulação econômica mundial. Fizeram parte de processos estimulados também pelas agências multilaterais e órgãos de regulação internacionais através de orientações voltadas à racionalização de recursos públicos estatais investidos nas áreas sociais, que analisaremos a seguir.

2.2.1 - Instituições de Bretton Woods

O fato mais significativo no reordenamento da economia internacional deste período acontece ainda durante a II Guerra Mundial (GM), a partir dos acordos firmados na Conferência de Bretton Woods, em 1944, com a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM).

O fundamental desses acordos foi dirimir a rivalidade e a luta na cúpula que se travou entre o velho imperialismo inglês e o emergente norte-americano para definir as novas regras de jogo no sistema financeiro internacional. (BAER e LICHTENSZTEJN, 1987, p.27)

A partir deste evento, a economia mundial restabelece o ouro como a medida de conversão das moedas nacionais. Ocorre que apenas os EUA possuem reservas

capazes de garantir tal conversibilidade, transformando o dólar na “*divisa-chave e a moeda de reserva obrigatória no sistema financeiro internacional e no Fundo*” (idem, p.29). A adoção do padrão monetário internacional sob hegemonia dos Estados Unidos foi possível dada à fragilidade das economias européias desde a grande crise de 1929, agravadas pela destruição provocada durante a II GM.

A Conferência de Bretton Woods significou a queda de braço entre EUA e Inglaterra representados por seus economistas – Harry Dexter White e J. M. Keynes. O confronto entre os Planos Keynes e White, com expressiva vitória do último (e dos EUA), é descrito pelos autores como uma negociação desigual entre os dois países. Desigual porque, ao final da II GM, a Inglaterra dependia de empréstimos dos EUA para reconstruir o país e seu parque industrial. Da mesma forma os países da Europa ocidental e o Japão: “*se viram obrigados a aceitar a hegemonia política, econômica e financeira dos EUA, enquanto parte da Europa Central e Oriental mudava de regime político, sob a hegemonia da URSS*”. (GADELHA, 2002, p.256)

A principal divergência entre os Planos Keynes e White¹⁶, e talvez o maior constrangimento imposto pela hegemonia norte americana aos demais países signatários da Conferência de Bretton Woods, girou em torno da aplicação dos mecanismos de ajuste da balança de pagamentos. O que parece uma clara expressão do poder americano de impor exigências e a defesa unilateral de seus interesses no acordo celebrado no Plano White e inscrito nos estatutos do FMI, está no fato de que este “*só criou obrigações e condições concretas de ajuste para os países deficitários*.” (BAER e LICHTENSZTEJN, 1987, p.31). Significa dizer que os EUA não estavam submetidos à prestação de contas e ajustes impostos aos países que necessitavam empréstimos do FMI.

O Banco Internacional de Reconstrução e Fomento (BIRF ou BIRD)¹⁷, outra instituição criada em Bretton Woods, mais tarde se funde com a Corporação Financeira Internacional (CIF), a Associação Internacional de Fomento (AIF ou AID)

¹⁶ Hobsbawm, 2006, p. 269. Também se refere à disputa entre os economistas representantes da Grã-Bretanha (Keynes) e EUA (White) sobre o FMI.

¹⁷ Os autores ressaltam a utilização do termo ‘fomento’ como sinônimo de desenvolvimento nos debates ocorridos à época, explicando porque com maior frequência são encontradas referências à nomenclatura Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – BIRD, que adotaremos ao longo do texto.

e o Centro Internacional de Acertos de Diferenças Relativas a Investimentos (CIADI), constituindo o complexo de agências hoje simplesmente denominado Banco Mundial (BM). As tarefas atribuídas ao BM foram delimitadas aos objetivos de reconstrução dos países destruídos pela guerra e fomento ao desenvolvimento e estabilização econômica mundial. Sendo o mercado financeiro norte-americano a principal fonte da provisão de recursos do Banco, não houve questionamento à autoridade dos EUA sobre o seu funcionamento, bem como a ingerência dos banqueiros desse país na sua direção. (idem, p.33)

Não é objetivo desta tese detalhar as funções e dinâmicas de funcionamento destes organismos, mas apenas exemplificar o que anteriormente chamamos de *intensa atividade no cenário internacional*. Aqui cabe apenas destacar a criação do FMI com objetivos principais de garantir a estabilidade financeira mundial, realizar empréstimos a curto prazo aos países membros quando enfrentassem dificuldades internas e zelar pela implementação do novo padrão monetário. Inicialmente ao BIRD caberia oferecer recursos financeiros aos países destruídos pela II GM, bem como o financiamento a longo prazo de projetos de desenvolvimento dos países membros. Logo, as atividades destes organismos internacionais passaram a se preocupar também em apoiar os países do 3º Mundo, gerando como efeitos colaterais as dívidas externas e o aprofundamento da relação de dependência na qual ainda se encontram vários dos chamados países em desenvolvimento.

2.2.2 - Agências Internacionais do Sistema ONU e outras iniciativas norte-americanas

Também por iniciativa dos Estados Unidos, em 1945, é criada a ONU – Organização das Nações Unidas - formada por seis organismos multilaterais voltados principalmente à garantia da ordem e paz mundial e facilitação das relações internacionais. Constituindo o chamado Sistema ONU foram constituídas Agências Internacionais, Fundos e Programas voltados a temas específicos, tais como a OIT – Organização Internacional do Trabalho e o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, criados em 1946, a Organização Mundial da Saúde, 1948, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, fundado em 1965. Cada organismo da ONU é constituído por pelo menos três países, os chamados

países membros, responsáveis por elaborar recomendações em torno de políticas nacionais de desenvolvimento em suas áreas de especialização. As agências internacionais são constituídas com base nos acordos estabelecidos entre os vários governos que as compõem e estabelecem em comum as definições de missão, regras de atuação e origem de recursos financeiros.

Considerando a presença de países mobilizados por seus distintos e particulares conflitos, interesses e projetos na composição das agências internacionais, para compreender a dinâmica desses organismos é necessário considerar o papel desempenhado por cada um deles, analisando sua composição, os interesses específicos, suas finalidades e como estes fatores se alteravam a cada contexto da conjuntura internacional. Estas variáveis e as mudanças na dinâmica do quadro político mundial produziram momentos de maior expressão e incidência de alguns organismos em um dado período ou a prevalência de outros de acordo com o cenário considerado. Desta forma, os pactos firmados refletem as relações de poder entre os governos em torno da defesa de seus interesses específicos, podendo, de acordo com a flutuação dos países membros, suas demandas conjunturais e pressões sociais enfrentadas, redefinir acordos estabelecidos anteriormente. (MATTOS, 2001)

Os organismos do Sistema ONU e as instituições de Bretton Woods apresentam ao menos uma diferença substancial na sua estrutura de funcionamento. As nações representadas nas Agências, Programas e Fundos da ONU têm igual poder de voto nas decisões dos organismos onde participam. Já as organizações de Bretton Woods definem o peso de cada país membro nos processos de decisão, de acordo com a proporcionalidade da sua participação na composição dos recursos financeiros da Agência. Embora o poder econômico também determine a capacidade de influenciar decisões nos organismos onde este não é o critério estipulado, a necessidade de recorrer a doações voluntárias para o financiamento de projetos específicos amplia a ascendência dos países com maior disponibilidade de recursos sobre os demais.

A bibliografia acessada não permite estabelecer vínculos diretos entre a atuação do FMI ou Banco Mundial e as Agências, Programas e Fundos do Sistema

ONU, mas oferece elementos de análise indicativos da possibilidade de autonomia relativa entre agências do sistema ONU e o BM e deste em relação ao FMI. Não queremos com esta observação sugerir a existência de conflitos no marco teórico, mas tão somente ressaltar a presença de divergências na definição e implementação das estratégias.

O protagonismo dos EUA não se resumiu ao estímulo à criação desses organismos internacionais. No mesmo período da realização da Conferência de Bretton Woods e da instalação da ONU, o investimento norte-americano esteve centrado também no estabelecimento de mecanismos institucionais para viabilizar acordos, ajuda e compromissos bilaterais, tanto na Europa Ocidental, quanto em outros continentes. O objetivo, além da disputa pela hegemonia, era conter a qualquer custo o avanço do comunismo para além das fronteiras russas. Este é o teor da Doutrina Truman (1947) que comunica ao mundo o início da Guerra Fria (HOBSBAWN, 2006). Preocupado com os perigos identificados nas tensões entre os países europeus ao final da segunda guerra, a partir de 1947, com o Plano Marshall, os EUA implementam massivos investimentos na reconstrução de países da Europa ocidental.

Assim, enquanto o Banco Mundial emprestou menos de 800 milhões de dólares até 1954, os créditos e doações norte-americanos amparados pelo Plano Marshall atingiram a cifra de 46,8 bilhões de dólares em igual período. (BAER e LICHTENSZTEJN, 1987, p.140)

A criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 1949, representa a aliança militar antissoviética e cumpre o papel de “*complemento lógico do Plano Marshall.*” (HOBSBAWN, 2006, p.238)

As iniciativas dos EUA não se restringiram ao continente europeu e a construção do seu projeto de hegemonia previa ampliar sua atuação também junto aos “países pobres”. A partir desta perspectiva, em 1948 promove a alteração na nomenclatura e competências da União Internacional das Repúblicas Americanas, criada em 1890, que passa a ser denominada Organização dos Estados Americanos e assume o papel de principal fórum multilateral latino americano de discussões das questões de maior relevância para os países da região. (SILVA, 2008, p.73)

No final dos anos 1950 e início dos 1960, o governo dos EUA intensifica suas atenções para a dinâmica econômica e política na América Latina, onde identificava nos baixos índices de desenvolvimento capitalista e nos “bolsões” de pobreza os elementos facilitadores de disseminação da ideologia comunista. Alarmado com a Revolução Cubana (1959), o governo norte-americano passa então a promover iniciativas voltadas a influenciar a dinâmica econômica, política, social e cultural nos países vizinhos, como estratégia de combate ao avanço do inimigo. A batalha segue sendo travada principalmente com a criação de novas instituições multi ou bilaterais, sempre em *ações combinadas e complementares* com bancos e empresas transnacionais. A agenda política contemplou a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 1959) a fim de obter recursos externos e oferecer financiamento ao desenvolvimento econômico, social e institucional na região e promover a integração regional.

Durante encontro realizado no Uruguai, em 1961, o presidente Kennedy lança a Aliança para o Progresso, do qual participaram autoridades de todo o continente, dentre os quais Ernesto Che Guevara, representando Cuba, o único a se opor aos termos da Aliança. A principal intenção desta iniciativa foi claramente conter o avanço comunista na América Latina a partir da vitória de Fidel em Cuba e visava a travar o embate ideológico através de apoio ao desenvolvimento econômico na região.

Ainda em 1961, o Congresso Norte-americano aprovou a criação da Agency for International Development (AID), criada no âmbito do Banco Mundial, com o objetivo de conceder empréstimos a longo prazo aos países em desenvolvimento sem cobrança de juros. À AID, também conhecida por AIF ou USAID, denominação mais popularizada na América Latina, coube executar o programa da Aliança para o Progresso através do financiamento e apoio às campanhas “educativas” e gestão da assistência econômica às suas ações. (BAER e LICHTENSZTEJN, 1987; MATTOS, 2001; SILVA, 2008). Foram investidos fartos recursos na produção de material de propaganda anticomunista e na formação de intelectuais latino-americanos, especialmente professores do ensino fundamental.

Através desta campanha de propaganda, buscou-se difundir uma série de códigos morais, éticos, culturais, políticos e econômicos característicos da sociedade capitalista. Esses valores foram 'vendidos' como a única alternativa viável de organização social, (...). (SILVA, 2008, p.51)

Para Ugalde (1985, p.42), o Programa Aliança para o Progresso significou uma resposta atrasada dos EUA frente às pressões por desenvolvimento e reforma agrária na América Latina, estimuladas pela Revolução Cubana e a publicação da Encíclica *Mater et Magistra*, do Papa João XXIII (UGALDE, 1985, p.42). Iniciativas apoiadas e financiadas por organismos articulados na Aliança para o Progresso são descritas pelo autor como responsáveis por destruir importantes valores e tradições de povos indígenas e camponeses latino americanos, instrumentalizar a participação da comunidade como veículo de promoção da sociedade de consumo, uma vez que a mudanças nos valores das comunidades tradicionais favoreceria a exportação de bens de capital e a exploração do trabalho “moderno” pela “*burguesia nacional*”. Segundo Ugalde, além de utilizado como instrumento de cooptação das lideranças tradicionais, o estímulo à participação da comunidade em programas de autoconstrução de equipamentos públicos, infraestrutura, sistemas de irrigação e habitação, entre outros, permitiu a canalização de recursos financeiros para o desenvolvimento de infraestrutura urbana em benefício das elites rurais e urbanas, tais como: aeroportos, agronegócios, universidades e, inclusive, a aquisição de armas e equipamentos utilizados pela polícia para reprimir organizações e movimentos populares. As medidas contaram com o apoio da iniciativa privada.

(...) o presidente Kennedy nomeou, em maio de 1962, vinte e cinco grandes empresários estadunidenses para formar o órgão oficial em apoio à Aliança para o Progresso chamado COMAP (Commerce Committee of the Alliance for Progress, Comitê de Comércio da Aliança para o Progresso.) (SILVA, 2008, p.74)

Segundo o autor, a iniciativa contou também com o apoio de diversos empresários brasileiros articulados através do IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais.

As múltiplas iniciativas do governo americano com a criação de agências internacionais reforçam sua presença no continente latino americano, sem, no entanto, descuidar da disputa pela hegemonia na Europa ocidental. “*Até o final dos*

anos 1960, 2/3 dos créditos do FMI foram canalizados para os países desenvolvidos” (BAER e LICHTENSZTEJN, 1987, p.96). No entanto, segundo dados oferecidos pelos autores, as regras estabelecidas na mediação destas relações multilaterais refletem as desigualdades nas condições de negociação dos agentes internacionais com países desenvolvidos e os demais tomadores de empréstimos.

*A maior parte dos recursos do FMI proporcionados aos países industrializados **não estiveram condicionados à implantação de determinadas políticas econômicas**, fato que difere nitidamente do ocorrido na região das nações subdesenvolvidas (BAER, e LICHTENSZTEJN, 1987, p.97)¹⁸*

A análise destas iniciativas institucionais permite considerar em que medida o desenho dos sistemas de organizações internacionais constituídos em torno da ONU e da Conferência de Bretton Woods representavam *parte* do projeto político de hegemonia mundial almejado pelo governo americano. Ao constituir canais de repasse direto de recursos em forma de empréstimos ou doações aos países em dificuldades, o governo norte-americano fortaleceu sua posição e a defesa dos seus interesses no cenário global com relativa autonomia em relação aos demais países desenvolvidos.

Para Mattos (2001) o intenso protagonismo norte-americano não significa que as agências internacionais tenham orientado sua atuação no sentido de sustentar a hegemonia almejada pelos EUA ou que todas tenham oferecido igual contribuição ao projeto norte-americano. As relações entre países europeus e os EUA tinham por base a necessidade de estabelecer alianças de auto proteção nos termos da guerra fria. Conforme registrado por Hobsbawn

(...) os governos membros da OTAN, embora longe de satisfeitos com a política dos EUA, estavam dispostos a aceitar a supremacia americana como o preço da proteção contra o poderio militar de um sistema político antipático, enquanto este continuasse existindo. (HOBSBAWN, 2006, p.234)

As insatisfações e conflitos de interesses entre os EUA e países europeus ficam evidentes nas diferentes versões de composição do bloco econômico regional.

¹⁸ Grifo meu.

A engenharia política capaz de produzir ao mesmo tempo uma alternativa à proposta americana de integração da região (Plano Marshall, 1947) e acordos entre interesses específicos dos países envolvidos resultou na “*Comunidade Européia do Carvão e do Aço*”; sugestão esta da França, em 1950, “*que se transformou numa ‘Comunidade Econômica Européia ou Mercado Comum’ (1957), depois simplesmente ‘Comunidade Européia’, e, a partir de 1993, ‘União Européia.’*” (HOBBSAWN, 2006, p.238)

2.3 – Ciclos de orientação das agências internacionais

A heterogeneidade verificada na composição e finalidades dos organismos já fornece indícios quanto à impossibilidade de tratar em bloco a atuação das agências. Não apenas em função das diferenças referentes à origem (Bretton Woods ou sistema ONU), mas também a partir das características observadas no curso desenhado pelas mudanças nas orientações e prioridades definidas a cada contexto histórico. Neste sentido, Lichtensztejn e Baer (1987, p.8) chamam a atenção para os riscos de análises que tendem a identificar exclusivamente na supremacia e disputa pela manutenção da hegemonia norte americana conduzirem a respostas incompletas e incapazes de abarcar a complexidade dos interesses envolvidos, porque carregadas de subjetividade e preconceitos. Os autores também destacam o fato dos “*nomes de batismo e siglas*” FMI e BM terem adquirido “*triste popularidade*” na América Latina em meados dos anos 1970, considerando o “*conhecimento quase que reservado a círculos governamentais e acadêmicos muito especializados*” antes deste período (BAER e LICHTENSZTEJN, 1987, p.7). A popularidade destes organismos foi desencadeada, ironicamente, pela impopularidade das orientações de ajustes econômicos no período da crise energética no início da década de 1970. Reforçando as advertências quanto aos riscos de análises tendenciosas, os autores reafirmam a supremacia dos EUA na condução e provisão do FMI e BM, registrando que este poder foi “*compartilhado e conciliado com o poder das novas forças surgidas no mundo capitalista desenvolvido*” que seguem influenciando os processos de decisão no FMI (idem). Por um lado os bancos e empresas transnacionais disponibilizavam recursos a serem repassados na forma de empréstimos pelo FMI e BM aos países com dificuldades financeiras. Por outro lado,

as medidas econômicas orientadas por estes organismos internacionais favoreciam a circulação de capital e mercadorias a título de empréstimos a serem pagos com taxas de juros determinadas na própria fonte: os bancos e empresas transnacionais. Esta é a fórmula do circuito *compartilhado e conciliado* de poder entre as instituições criadas para apoiar o desenvolvimento econômico globalizado e os atores responsáveis pelo seu financiamento.

Como pudemos observar, a multiplicidade de organismos criados após a Segunda Guerra Mundial desempenhou importante papel na estratégia de consolidar a internacionalização do sistema econômico vigente. Nas democracias modernas os governos são transitórios com alternância prevista a cada quatro ou cinco anos, de acordo com as constituições nacionais. As estruturas das instituições são permanentes e oferecem possibilidades de sedimentar concepções, valores e interesses, dos quais são instrumentos de implementação e sedimentam dinâmicas próprias de funcionamento, apesar ou com o apoio dos governos “de plantão”. Por este motivo identificamos nas atividades de formação e treinamento das equipes técnicas e quadros de funcionários permanentes dos órgãos de estado a principal tática desenvolvida pelo conjunto de organismos internacionais, para a consolidação do projeto político e ideológico responsável por orquestrar a sua criação.

A partir desta perspectiva, vamos delinear elementos do percurso de mudanças nas estratégias e orientações impressas pelas agências internacionais, buscando identificar suas implicações especialmente para os elementos que interessam ao objeto da tese. O contexto determinante será sempre o movimento assumido pelo sistema de produção capitalista no pós-segunda guerra e seus marcos, em torno dos quais existe algum consenso ao menos entre seus analistas críticos. Assim temos três momentos distintos: 1) o pós-guerra até final dos anos 1960, registrando o período de expansão capitalista; 2) a “transição crítica” durante a década de 1970 marcada pela crise energética; e 3) a administração da crise global que assume diferentes expressões a partir dos anos 1980, até os dias atuais. No período de maior referência das dinâmicas envolvendo o objeto de estudo (1975 a 1990), este movimento foi tensionado e condicionado pela Guerra Fria.

As agências internacionais moveram-se nestes contextos e atuaram a partir de e sobre seus efeitos. Assim, desde a criação até final dos anos 1960, o FMI e o BM, norteados pela concepção de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, tiveram por objetivos facilitar e apoiar a expansão capitalista. Sob esta orientação, até final dos anos 1950, os investimentos foram concentrados basicamente na área de infraestrutura em projetos de canalização de água, esgoto e desenvolvimento urbano, sendo em seguida ampliados para a agricultura, indústria e educação. Neste período o Banco Mundial cumpriu funções secundárias como coadjuvante ao apoio oferecido pelos bancos e empresas transnacionais aos países com maior ou menor índice de desenvolvimento industrial. (LICHTENSZTEJN e BAER, 1985:11 e outras). Da mesma forma, neste período, as agências do sistema ONU, articuladas em torno de propostas para a implementação de políticas econômicas e sociais de combate à fome e à pobreza, emitiram orientações aos estados nacionais, recomendando a participação da comunidade na implementação de serviços públicos. (CÔRTEZ, 1996; SERAPIONI, 2002; UGALDE, 1985)

Segundo Côrtes (1996), durante os anos 1950 até a metade dos anos 1960, as recomendações das agências internacionais eram recebidas como referências seguras para o desenvolvimento. Nos países com industrialização incipiente as recomendações propunham o incremento da renda per capita e maior investimento nas atividades urbano-industriais através da incorporação de novas tecnologias nos processos de produção. Vistos como potencial mão de obra, os setores populares dos países menos industrializados deveriam ser qualificados para “*internalizar a ética do trabalho das sociedades industriais*” (CÔRTEZ, 1997, p.34)¹⁹. Tratava-se de criar as condições capazes de viabilizar a expansão dos valores e do modo de produção capitalista nos países de economia predominantemente agrícola.

As análises desenvolvidas por Ugalde (1985) seguem por caminhos semelhantes. Segundo o autor, embalado pelo sucesso com as medidas de reconstrução da Europa Ocidental após a II Guerra Mundial e disposto a ampliar seu mercado de consumo, o governo dos EUA assumiu a liderança no apoio ao

¹⁹ Obra de análise sobre o Serviço Social (cf. CARVALHO e IAMAMOTO, 1988, p.351) menciona que durante a década de 1950 foram realizados seminários sobre Desenvolvimento de Comunidade patrocinados pela ONU e UNESCO “*na perspectiva da modernização como opção para o reforço da manutenção das relações sociais vigentes*”.

processo de desenvolvimento nos países da América Latina. O plano de industrialização, sinônimo de desenvolvimento, implicava transformar latifúndios em plantas industriais e inserir os imensos contingentes de camponeses e moradores das periferias urbanas na sociedade de consumo, reeditando o processo vivido ao norte da América e na Europa com o Plano Marshall. As tentativas frustradas de introduzir valores exógenos às culturas locais durante os anos 1950 levaram muitos dos economistas e antropólogos norte-americanos, chamados a ajudar na implementação dos projetos de desenvolvimento, a referirem-se de forma pejorativa sobre os costumes da maioria da população latino-americana, indígenas e camponeses, menosprezando seus valores e tradições. As dificuldades enfrentadas para a introdução de novos hábitos foram diagnosticadas como resistências ao processo de industrialização. Os técnicos responsáveis pelos projetos identificavam nos valores tradicionais cultivados pela população o principal obstáculo ao desenvolvimento: *“the traditional values of the peasantry were identified as one, if not the main, stumbling block for development.”* (UGALDE, 1985, p.41)

Nesta primeira fase de criação das agências internacionais, alguns países industrializados eram considerados modelos a serem seguidos e a adoção do planejamento, até então instrumento de gestão característico dos países socialistas, passava a compor as orientações das agências internacionais, identificado como principal ferramenta de apoio à estratégia de desenvolvimento. (CÔRTEZ, 1996, p.33)

Enquanto a atuação do FMI esteve centrada no campo financeiro, o Banco Mundial assumiu competências de operação no âmbito de problemas produtivos, para além da dimensão econômica. Talvez induzido pela atuação de *“funcionários e consultores com posições relativamente críticas e progressistas”* contratados pelo Banco, suas estratégias compreendiam o enfrentamento às questões sociais experimentadas pelos países não desenvolvidos. (BAER e LICHTENSZTEJN, 1987, p.173)

Ao mesmo tempo em que a hegemonia dos EUA se consolidava durante a década de 1960, os países europeus ressurgem no cenário econômico mundial com capacidade para *“competir com o capital norte-americano multinacionalizado”*

(GADELHA, 2000, p.260). Nesta nova configuração, podem ser verificados significativos rearranjos institucionais no mundo das agências de cooperação internacional. Alguns países desenvolvidos criaram ou reestruturaram agências próprias com o objetivo de compor estratégias da sua política externa, visando a defesa de seus interesses específicos junto a outros governos. Desta forma, foram implementados tratados multi ou bilaterais entre países sem a mediação das instituições de Bretton Woods ou do sistema ONU. (MATTOS, 2001)

No final da década de 1960, marcado por intensas mobilizações sociais e surgimento dos chamados *novos movimentos sociais libertários*, dentre os quais se destacam as manifestações na França, em maio de 1968, o Sistema ONU passou a ser alvo de questionamentos dos países associados. As orientações emitidas no período anterior produziram resultados indesejados, como a concentração de renda e aglomerações urbanas, causando sérios problemas ambientais e sociais. No campo econômico, geraram desequilíbrios fiscais, como o crescimento das dívidas interna e externa e problemas na balança de pagamentos. Diante destes resultados, os países com maior tradição de industrialização perderam a condição de modelos a serem seguidos e, ao mesmo tempo, os instrumentos de planejamento passaram a ser considerados inoperantes para produzir o desenvolvimento anunciado anteriormente com distribuição de renda e justiça social. (CÔRTEZ, 1996)

Os anos 1970 iniciaram sob o signo da crise monetária internacional gestada na década anterior. Fatores como a autonomia relativa no movimento financeiro de empresas e bancos *“fugindo ao controle governamental dos seus países sede”*, a inflação internacional e movimentos articulados das maiores potências econômicas mundiais (excluindo literalmente os EUA) convergem para uma situação de instabilidade do sistema monetário internacional. *“No final da década de sessenta era evidente que a política norte-americana não conseguia conciliar os seus objetivos com os de outros países industrializados, ...”* (BAER e LICHTENSZTEJN, 1987, p.47)

No início dos anos setenta do século passado, novos eventos alimentaram ainda mais a crise instalada. Dentre eles destacamos o aumento no preço do petróleo, impetrado pela OPEP em represália ao apoio dos EUA a Israel na guerra

do Vietnã e a decisão unilateral do governo norte-americano em romper com os acordos de Bretton Woods quanto à conversibilidade do dólar em ouro. A ruptura com o padrão-ouro provocou a valorização do dólar e a atração de investimentos internacionais, aumentando o custo financeiro dos empréstimos realizados, agravando a situação dos países devedores – com maiores prejuízos para os países em desenvolvimento. (MATTOS, 2001)

Os esforços de estabelecer novo padrão monetário e medidas capazes de controlar a instabilidade monetária e financeira mundial perduraram por toda a década. O abandono da paridade fixa entre as moedas associado às políticas de altas taxas de juros e sua aplicação na correção dos empréstimos internacionais, *“dotou o sistema de condições propícias para que se desencadeasse uma maior especulação e uma crescente valorização dos capitais financeiros”* (BAER e LICHTENSZTEJN, 1987, p.47). Segundo os autores, tais mudanças significaram o fim da aplicação dos princípios de Bretton Woods e o estabelecimento de novas regras monetárias para as relações internacionais.

Estes foram os principais registros em torno das dinâmicas produzidas do ponto de vista do capital. Nos países centrais, e do lado oposto desta equação, os sindicatos dos trabalhadores pressionavam por melhores salários e questionavam as condições de trabalho impostas pelo modelo de produção vigente. Ao mesmo tempo, entravam em cena os novos movimentos sociais libertários citados anteriormente, que se distinguiam pela sua orientação anti-institucional e a busca de autonomia frente às instituições políticas tradicionais, em alguns casos incluídos os partidos políticos e sindicatos. Estes últimos poderiam eventualmente compor o quadro de atores para estabelecimento de alianças, mas apenas em caráter esporádico, pois *“desconfiavam da ameaça que a institucionalização poderia representar para a autonomia dos movimentos sociais. Ela poderia vir a se constituir numa nova maneira de cooptação pelo establishment”* (CÔRTEZ, 1996, p.31). Da emergência de novos movimentos sociais desiludidos com os mecanismos tradicionais de participação nas democracias liberais, surgem as novas lideranças que iriam se envolver nos processos participativos em construção.

O declínio da atividade econômica e o endividamento público reduziram a arrecadação dos governos, impondo aos Estados de Bem Estar Social pressões por redução de despesas e racionalização das estruturas burocráticas estatais. As reformas promovidas *“implicaram na criação de mecanismos participatórios, os quais poderiam, ao mesmo tempo, exercer pressão e servir como fiscalizadores sobre uma burocracia resistente a mudanças”* (CÔRTEZ, 1996, p.31). Neste contexto e sob distintas orientações políticas, diferentes propostas de participação foram instituídas. Os governos conservadores apostaram na privatização dos serviços como modelo de reforma do Estado, remetendo o controle da qualidade à lógica das leis do mercado.

Ao mesmo tempo, as políticas conservadoras permitiriam e mesmo promoveriam a participação do consumidor individual, dado o seu ceticismo em relação à legitimidade das lideranças das entidades que representavam os interesses de diversos setores sociais. (CÔRTEZ, 1996, p.31)

As reformas de Estado propostas pelos governos social-democratas enfatizavam a necessidade de preservar a noção de provisão pública de bens e serviços. As estratégias reformistas previam a criação de novas formas de participação *“para que cidadãos ou usuários expressassem suas opiniões, ampliando o direito dos participantes em manifestar oposição e propor alternativas.”* (idem, p.32)

As propostas de mudanças no modelo de gestão tiveram como propósito oferecer respostas à crise de legitimidade das instituições públicas em meio à morosidade burocrática e às dificuldades financeiras enfrentadas pelos governos. Enquanto a defesa da primeira alternativa esteve a cargo de representantes do capital empenhados na privatização dos serviços públicos, a segunda foi apoiada pelos sindicatos identificados com a luta pela equidade e justiça social (CÔRTEZ, 1997). O embate refletia a dinâmica assumida na luta política polarizada pela Guerra Fria e dialogava com a crescente demanda de participação nos processos de tomada de decisão e nos ganhos produzidos pelo desenvolvimento econômico.

Durante a década de 1970, em muitos países (EUA, Canadá, Grã-Bretanha, Espanha, Itália e Alemanha), foram criados e institucionalizados mecanismos de

participação nas diversas áreas das políticas públicas, especialmente por iniciativa de governos social-democratas, em resposta à intensa demanda por participação direta dos cidadãos no processo político. “*A natureza dessa participação variava desde a mera consulta ou advocacia até o envolvimento ativo destes participantes em comitês, comissões e conselhos.*” (CÔRTEZ, 1997, p.32)

Estudos realizados por Serapioni (2004) evidenciam igualmente diversas modalidades de participação dos usuários na área da saúde, seja na definição ou na mensuração da qualidade dos serviços. As formas de participação identificadas pelo autor compreendem instrumentos de aferição da satisfação *individual* dos usuários da saúde, tais como questionários (Itália) ou a carta de serviços²⁰ (Inglaterra). Em outros países, identifica ainda a existência de instrumentos de participação mista; por meio destes os usuários são envolvidos não apenas em atividades de avaliação ou *feedback* dos serviços a partir de questionários ou formulários previamente preparados pelos prestadores dos serviços, mas também, e com distintas gradações de responsabilidade, na definição de diretrizes e orientações à elaboração das políticas e da prestação dos serviços.

Sob inspiração participacionista importantes organizações internacionais como o Banco Mundial (BM/BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização da Agricultura e Alimentação (FAO) e as Fundações Milbank, Rockefeller e Kellogg, entre outras, inseriram a noção de participação nos projetos por elas patrocinados, ainda que com distintas concepções. As agências que adotaram a participação como elemento importante para o seu projeto de desenvolvimento são identificadas como exceções. Dentre elas, o Instituto de Pesquisas para o Desenvolvimento das Nações Unidas, o Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Organização Mundial da Saúde. (CÔRTEZ, 1996)

No final dos anos 1970 a meados dos anos 1980 o aprofundamento da crise econômica internacional fragilizou os governos social-democratas e a política de regulação econômica e social desenvolvida pelos Estados de Bem Estar Social, favorecendo a vitória de políticos conservadores em países importantes como EUA,

²⁰ A carta de serviços é um instrumento de gestão onde são compromissos referentes à qualidade dos serviços prestados.

Grã-Bretanha e Alemanha. Estes países influenciaram as agências internacionais a estimular medidas de ajuste estrutural, onde a participação passava a ser acionada para viabilizar a redução de custos e assumir responsabilidades diretas na prestação de serviços. As agências e os governos que as influenciavam esperavam com o ajuste estrutural reduzir as responsabilidades do aparelho estatal, transferindo a execução de serviços para a sociedade.

O principal interesse dessas agências era o ajustamento estrutural das economias dos países em desenvolvimento através de políticas que visavam reduzir drasticamente o tamanho do aparelho estatal.”
(CÔRTEZ, 1997, p.35)

Diante do quadro de crise internacional, o FMI foi forçado a relativizar seus esquemas de ajustes de curto prazo e aproximar-se dos campos de atuação específicos do Banco Mundial. Ao mesmo tempo e também pressionado pela crise, o Banco Mundial incorporou elementos do ajuste estrutural nas orientações e condicionalidades previstas nos seus empréstimos aos países. Apesar deste movimento de aproximação, os “irmãos gêmeos” gerados em Bretton Woods ainda apresentavam divergências quanto às posições sobre políticas cambiais e de gastos públicos. A rigidez do FMI era considerada um risco para os programas de fomento conduzidos pelo Banco Mundial. No entanto, *“a diferença quando surgia era fundamentalmente quantitativa e de ritmos.”* (BAER e LICHTENSZTEJN, 1985, p.12)

A partir do final da década de 1980, com o acirramento da crise dos Estados de Bem Estar Social e dos Estados Socialistas, a configuração política internacional foi amplamente hegemonizada pelos setores conservadores de orientação neoliberal. Ficou claro o esgotamento dos acordos firmados em Bretton Woods, mas suas principais expressões institucionais, BM e FMI, ganharam maior poder na definição de estratégias de desenvolvimento junto aos países subdesenvolvidos (BAER e LICHTENSZTEJN, 1985), demonstrando a capacidade de metamorfose do capital garantir a manutenção do poder nas mãos dos financiadores, agora preocupados em cobrar a conta dos empréstimos realizados, sem assumir os prejuízos provocados por orientações que não promoveram os resultados anunciados. As recomendações do FMI, consolidadas no documento conhecido como “Consenso de Washington”, passaram a orientar a economia mundial,

consolidando o ideário neoliberal. Segundo essa cartilha, os países dependentes de aportes do Fundo Monetário Internacional deveriam submeter seu projeto de desenvolvimento a medidas tais como o rigoroso controle da dívida pública, privatização de empresas estatais e enxugamento das responsabilidades sociais do Estado. A participação da sociedade assumia definitivamente no discurso oficial o papel de contribuir com o Estado na racionalização de custos, compartilhando e mesmo assumindo a execução direta de serviços e políticas públicas. No Brasil, estas orientações foram incorporadas pela gestão pública federal a partir de 1990, incidindo sobre as leis de regulamentação dos artigos constitucionais referentes às políticas públicas.

2.4 - Atuação das agências internacionais na área da saúde no Brasil

Apesar de freqüentes referências à importância da atuação das agências internacionais no processo de elaboração e implementação de políticas de saúde, ainda são escassos os estudos dedicados à atuação específica destas organizações (MATTOS, 2001). Esta constatação já anuncia os limites da investigação realizada. Buscamos localizar documentos originais, artigos e outras modalidades de referências sobre o tema, mas nos deparamos com a situação sobre a qual Mattos alertou. Os estudos produzidos introduzem o tema das agências internacionais ao investigarem sobre as origens da participação, mas não apresentam dados aprofundados expondo elementos importantes para a análise, tais como a composição de países em distintas conjunturas, suas respectivas orientações políticas, e participação na composição dos fundos de recursos. Portanto, apresentaremos os resultados possíveis alcançados, considerando os objetivos deste trabalho.

O estímulo à participação de cidadãos nos equipamentos de prestação de serviços na área da saúde (hospitais e centros de saúde) é verificado a partir do final dos anos 1960 e início dos 1970. Sua origem é atribuída à pressão dos cidadãos demandando tomar parte nas decisões políticas, mas também na atuação das agências internacionais de desenvolvimento. (CÔRTEZ, 1996; PAIM, 2007; SERAPIONI, 2004). A referência para os autores é Ugalde (1985) que localiza na

Aliança Para o Progresso o marco de maior significado na origem do envolvimento da comunidade nos programas de saúde.

Ugalde (1985) chama a atenção para as semelhanças entre programas de participação comunitária na América Latina implementados até meados da década de 1970, que já haviam sido observados por Werner:

Surprising similarities exist in the formal and structural details of many of these different government health programs, surprising until one realizes that nearly all of them are aided and monitored by the same small complex of foreign and international agencies: WHO/PAHO, AID, IRDC, IBD, UNICEF, FAO, Milbank Foundation, Rockefeller Foundation, Kellogg Foundation, etc. (WERNER apud Ugalde, 1985, p.41)

A Declaração dos Cuidados Primários de Saúde (UNICEF/OMS) é a principal referência citada para exemplificar a influência exercida pelas agências internacionais na origem de processos envolvendo a participação de usuário na área da saúde (CÔRTEZ, 1996; 2009; SERAPIONI, 2004; LIMA, 2002; MATTOS, 2001). Elaborada a partir da I Conferência Internacional sobre Cuidados Primários da Saúde, realizada em Alma Ata, 1978, é considerada a contribuição mais efetiva para a consolidação de políticas promotoras da participação comunitária na área da saúde. A Conferência de Alma Ata é também um marco na área da saúde pública em termos mundiais, por romper com os tradicionais conceitos de saúde: *“Pela primeira vez, dependência e pobreza foram ligadas ao estado de saúde, em um documento oficial assinado por vários países e organizações internacionais.”* (LIMA, 2002, p.3)

A Declaração estabelecia recomendações destacando a necessidade do envolvimento da comunidade nas políticas de cuidados primários de saúde e conclamava a articulação dos governos, organizações internacionais, agências financeiras, entidades multilaterais e bilaterais a apoiar os compromissos ali sintetizados. O pressuposto compartilhado percebia no envolvimento das comunidades a possibilidade de *“estabelecer o controle externo sobre as burocracias relutantes em aceitar propostas de mudanças ou reformas no sistema*

de saúde” (CÔRTEZ, 2009, p.14). As propostas previam, ainda, a utilização de procedimentos básicos

(...) baseados em métodos e tecnologias práticas, cientificamente bem fundamentadas e socialmente aceitáveis, colocadas ao alcance universal de indivíduos e famílias da comunidade, mediante sua plena participação e a um custo que a comunidade e o país possam manter ... (Declaração de Alma-Ata, 1978, p.1)

A meta de “*Saúde para Todos em 2000*” era apresentada como um desafio a ser enfrentado, envolvendo todas as áreas das políticas sociais e econômicas, a fim de reduzir as distâncias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ainda segundo a Declaração, os cuidados primários da saúde “*requerem e promovem a máxima autoconfiança e participação comunitária e individual no planejamento, organização, operação e controle dos cuidados primários de saúde...*” (idem, p.2). Também sugere a organização de sistemas de saúde com a divisão de responsabilidade entre os governos internacionais, nacionais e suas instâncias locais e regionais. Estas são as orientações que passaram a pautar o debate sobre as políticas de saúde, tendo sido transformados em “*pontos básicos de agendas reformistas na área, tanto em países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento.*” (CÔRTEZ, 2009, p.14)

A incorporação das recomendações de Alma Ata na formulação e implementação das políticas de saúde produziu diferentes estratégias e resultados ao redor do mundo, sendo que nos países “de terceiro mundo” surtiram efeitos em duas direções. No âmbito institucional favoreceram, ao mesmo tempo, mudanças no sentido da racionalização e do surgimento de mecanismos de controle externo. Mediada pelas particularidades da mobilização política local e da orientação política dos governos, a implementação das recomendações promoveu a criação de espaços de participação com envolvimento da população no controle das burocracias e nos processos políticos, mas também gerou processos nos quais a retórica da participação cumpria papel circunscrito a contribuir com a redução de gastos “*envolvendo os participantes como co-financiadores ou como mão-de-obra para construção de unidades de saúde ou equipamentos sanitários.*” (CÔRTEZ, 1997, p.35)

Para Mattos (2001), a Conferência de Alma-Ata representa um marco na construção de consensos envolvendo diversos países em torno de uma política pública, cujas estratégias de implementação implicavam ampla participação do Estado. Porém, o autor identifica neste evento o “*último suspiro*” de um modelo na dinâmica de negociações e acordos internacionais. “*Talvez tenha sido a última vez que a voz dos países em desenvolvimento foi levada a sério num fórum internacional.*” (MATTOS, 2001, p.383)

Considerando a realização da Conferência de Alma-Ata num cenário de crise mundial e plena vigência da Guerra Fria, consideramos importante salientar a sintonia da Declaração com as orientações políticas das agências internacionais à época. Apesar da surpresa com o papel de destaque dedicado à participação da comunidade, a lógica que permeia a estratégia dos cuidados primários é a racionalização dos recursos e a diminuição de gastos com procedimentos mais complexos e, portanto, mais caros. Mesmo a referência ao atendimento universal seguida da priorização do atendimento aos mais pobres.

Para Ugalde (1985), na América Latina o estímulo à participação da comunidade nos programas de saúde teve as mesmas finalidades ideológicas daquele observado em outros setores analisados pelo autor. É o caso de projetos experimentais patrocinados por igrejas, universidades, agências governamentais, muitos com financiamento internacional (Aliança para o Progresso, Fundação Rockefeller) em países da América Central e Colômbia. A exceção fica por conta de Cuba, onde o envolvimento da participação da comunidade fez parte do programa da revolução. O Panamá foi o primeiro país a organizar a participação comunitária em programas de saúde em 1969. Nos demais países latino-americanos a participação da comunidade foi introduzida nos programas de saúde durante a década de 1970, sob a influência de agências internacionais como OMS/OPAS, USAID, UNICEF e, em menor grau, o Banco Mundial. (UGALDE, 1985)

Segundo o autor, muitos documentos produzidos por estas agências internacionais durante os anos 1970 dedicaram capítulos sobre a participação comunitária: Banco Mundial, em 1975, Health Sector Policy Paper. OMS e UNICEF publicam em 1977 resultados de estudos realizados em nove países sobre

participação comunitária em programas de saúde. No ano de realização da Conferência de Alma Ata, 1978, publicação oficial da UNICEF é inteiramente dedicada ao tema da participação comunitária, com ênfase nos programas de saúde. A Conferência Internacional de Cuidados Primários de Saúde realizada em Alma Ata é apontada por Ugalde como o momento oficial da articulação entre cuidados primários e participação da comunidade. Esta articulação é reiterada no ano seguinte pela OMS como estratégica para o programa “*Health for all by the year 2000*”. Em 1981 novamente a OMS e UNICEF publicam resultados de pesquisas realizadas em sete países, sendo um capítulo completamente dedicado à participação comunitária, considerada a principal discussão para as agências. As citações de publicações da OPAS são registradas nos anos de 1973, 1976, 1977 e 1978²¹.

Ugalde (1985) apresenta dados de avaliações sobre a participação comunitária nos programas de saúde obtidos em dezessete países da América Latina, cujos resultados apontam para a baixa adesão ou resultados insatisfatórios na totalidade das situações pesquisadas.

Dentre os fatores de fracasso apontados nos documentos analisados por Ugalde, sobressaem as resistências culturais de populações indígenas e tradicionais à medicina “*moderna*” e o risco da organização das comunidades ser transformada em movimentos “*subversivos*”. O autor ressalta os vieses presentes na concepção de muitos antropólogos e especialistas da área de saúde norte-americanos por, ao menos aparentemente, considerarem modernos e científicos somente os sistemas

²¹ Referências utilizadas por Ugalde: 1. United Nations. *Department of Economic and Social Affairs. Popular Participation in Decision Making for Development*. New York, 1975; 2. United Nations. *Department of Economic and Social Affairs. Community Development and Related Services*, 1966; 3. Organization of American States. *First Interamerican Conference on Community Participation*. New York, 1975; 4. World Bank. *Health Sector Policy Paper*. Washington, 1975; 5. American Public Health Association. *The State of the Art of Delivering Low Cost Health Services in Developing Countries. A Survey of 180 Health Projects*. Washington, DC, 1977; 6. UNICEF/WHO. *Community Involvement in Primary Health Care. A Study of the Process of Community Motivation and Continued Participation*. Geneva, 1977; 7. World Health Organization. *Formulating Strategies for Health for All by the Year 2000*. Geneva, 1979; 8. Pan American Health Organization. *Servicios comunitarios de La salud y participación de la población. XXII Reunión del Consejo Directivo de La OPS*. (Washington, DC, October 1973). Pub. Científica nº 289. Washington, DC, 1974; 9. Pan American Health Organization. *Utilización de auxiliares y líderes comunitarios en programas de salud en el area rural*. Informe final. Pub. Científica No. 296. Washington, DC, 1975; 10. Pan American Health Organization. *Informe Del Director, Quadrienal 1974 – 1977. Anual 1977*. Documento Oficial nº 158, Washington, 1978; 11. Interamerican Development Bank. *Desarrollo de La comunidad: teoría y practica*. 1966.

de saúde “*ocidentais*”. Em muitas das situações avaliadas negativamente, estudos citados pelo autor revelam a ausência de investimentos públicos na implantação de equipamentos e programas de atenção à saúde para a população de baixa renda, terminando por gerar situações de conflito e pressão sobre o governo (UGALDE, 1985). O autor também cita processos de cooptação das lideranças comunitárias através da oferta de privilégios e benefícios pessoais. Em sua opinião, os governos latino-americanos aceitam acriticamente políticas a eles impostas por “*ignorância*” e “*especialmente quando vêm acompanhadas de grandes subvenções e empréstimos*” (UGALDE, 1985, p.48). A partir das observações registradas, Ugalde considera que a manutenção de investimentos das agências internacionais através de consultores e acadêmicos contratados para introduzir conceitos da medicina “*moderna*”, apesar das avaliações de resistências culturais e superstições religiosas, deve-se a interesses de legitimar sistemas políticos compatíveis com os valores políticos norte-americanos.

Em meados dos anos 1980, o Banco Mundial passou a produzir estudos e pesquisas sobre o financiamento da área da saúde, cujos resultados foram publicados no documento *Financing health services in developing countries: an agenda for reform* (1987). No documento o BM reconhece a importância da participação dos governos nacionais para a obtenção de resultados positivos na área da saúde após a II GM, mas adverte sobre a impossibilidade de manter o mesmo desempenho no futuro. Os argumentos apresentados defendiam a redução de responsabilidades dos Estados no financiamento da política pública, ao mesmo tempo em que buscavam dialogar com os defensores dos acordos de Alma Ata. Em primeiro lugar, alegava o esgotamento das estratégias de mudanças comportamentais nos cuidados da saúde, uma vez que a introdução de tecnologias modernas teria minimizado a importância deste fator na melhoria da qualidade de saúde da população, reafirmando o diagnóstico com a constatação de resultados pífios nos esforços de alcançar o atendimento aos moradores pobres de regiões do interior dos países. O segundo argumento fazia referências às mudanças demográficas responsáveis pelo aumento de demanda da população adulta, exigindo maiores investimentos nos serviços assistenciais de alto custo que seriam subtraídos dos programas de atenção primária. Concluía a argumentação enaltecendo as orientações de reajuste estrutural e as medidas de diminuição de

gastos públicos. As posições defendidas pelo BM encontraram forte oposição “*na comunidade internacional de desenvolvimento, especialmente do UNICEF*” (MATTOS, 2001, p.384), pois contrariavam suas propostas de concentrar recursos na atenção às crianças.

O estímulo à participação da sociedade, na perspectiva das agências internacionais, não estava em sintonia com a perspectiva democratizante das lutas e mobilizações sociais que deram origem aos conselhos. Enquanto setores da sociedade civil pressionavam pela criação de canais de participação nos processos de tomada de decisões nos assuntos de interesse público, as agências internacionais introduziam no Brasil os pressupostos da agenda liberal, onde a participação é acionada na direção contrária.

Essa postura interpreta como negativas tanto as ênfases e políticas clássicas de corte redistributivista, como também vê com ressalvas propostas de novos instrumentos de interação entre Estado e Sociedade, como é o caso dos conselhos, que possam potencializar o aumento das demandas dos bens públicos e coletivos e legitimar direitos sociais, sob o argumento de que isso poderia gerar ou agravar o déficit público.” (JUNIOR, 2004, p.13)

Côrtes (1997) aponta as dinâmicas próprias das instituições políticas e sociais como determinantes para os processos de criação de mecanismos de participação institucionalizados, como, no caso brasileiro, as dinâmicas da reforma sanitária; considera, porém, também importante a influência “*que a discussão sobre mudanças nas práticas políticas nas democracias liberais teve e sobre o sistema político brasileiro*”, que vivia um momento de liberalização após longo período de ditadura. A autora identifica a semelhança entre os conselhos de saúde criados no Brasil com aqueles mecanismos participativos criados nas democracias liberais durante a década de 1970.

Na opinião de Côrtes (1996), as experiências de participação inspiradas na estratégia de cuidados primários de saúde

(...) tiveram influência remota sobre a natureza dos fóruns que vieram a ser criados no Brasil, mas elas colaboraram para colocar na agenda do setor saúde a idéia de participação.” (CÔRTEZ, 1996, p.36)

Sem discordar da autora verificamos, por outro lado, como os debates internacionais sobre os Direitos Humanos e as medidas de combate à pobreza condensados nas orientações do Sistema ONU chegaram ao Brasil legitimados pela autoridade conferida às agências internacionais e sob a forma de pressão política dos países do centro do capitalismo mundial. Não era vista com bons olhos a continuidade das intensas mobilizações populares dos anos 1980 e a reconfiguração política e econômica mundial exigia a possibilidade da abertura de espaços para novos formatos de relação entre sociedade civil e Estado. No contexto das negociações e acordos antes e após a Assembléia Nacional Constituinte, as recomendações chanceladas pela ONU colaboraram com as argumentações dos setores sociais mobilizados na defesa dos projetos de democratização do Estado e da gestão das políticas públicas. Logo no início da década seguinte, o cenário foi completamente alterado, colocando em risco as conquistas de direitos inscritos na Constituição Federal, ameaçadas especialmente por condicionalidades econômicas impostas ao país, sintetizadas no Consenso de Washington.

Apesar de serem avaliadas como tendo exercido influências positivas ao processo de criação dos conselhos, não podemos afirmar que tenha sido esta a perspectiva das orientações contidas na agenda do Sistema ONU, uma vez que informações sistematizadas na bibliografia analisada insistem na heterogeneidade entre as agências internacionais ou nas concepções defendidas por seus representantes nos escritórios nacionais.

Assim como na área da saúde, verificamos a influência do Sistema ONU nos processos de elaboração de legislações voltadas à afirmação de direitos da Criança e do Adolescente. Segundo Silva (2003, p.28), *“a doutrina da proteção integral é a mesma que referencia a Declaração Universal dos Direitos da Criança da ONU”*. Encontramos também registros da participação ativa de representantes do UNICEF no Brasil nos espaços de articulação do Estatuto da Criança e do Adolescente e nas fases de elaboração e defesa da aprovação do ECA, contribuindo para evitar vetos do presidente Collor.

Consideramos que a influência exercida pelas agências internacionais na experiência conselhistas brasileira não pode ser analisada apenas no período da criação dos conselhos, mas sobretudo no período da sua implementação e nas mudanças ocorridas ao longo dos anos na regulamentação das políticas sociais.

Chama a atenção nas descrições das experiências de participação de usuários na área da saúde apresentadas pelos autores (CÔRTEZ, 1996; SERAPIONI, 2004) que, apesar de identificarem sua origem nas recomendações das agências internacionais, não estabelecem vínculos explícitos desta participação com as orientações de tais agências. Serapioni registra a ausência de referências na bibliografia acerca das experiências internacionais sobre o tema, de menções a iniciativas dos cidadãos na implementação de canais ou espaços de participação. Segundo o autor, os estudos analisados referem-se a medidas macroestruturais sob responsabilidade dos executores das políticas públicas. (SERAPIONI, 2004)

É importante lembrar que a composição das Agências Internacionais, desde a sua criação, contou com representantes dos governos chamados países-membros. Significa dizer que as orientações destas agências refletiam os acordos estabelecidos entre os representantes de governos que, a princípio, não estavam obrigados a acatá-las na íntegra. A autonomia política de cada país dependia, porém, da sua igual autonomia financeira perante os organismos internacionais, ou do nível de dependência de empréstimos para a implantação de programas e projetos. Vale ressaltar que, implementado o sistema monetário internacional através de seus diversos organismos reguladores, como afirmou Ianni, “*as nações dele participantes são politicamente independentes, mas economicamente interdependentes.*” (IANNI, 2005, p.132)

CAPÍTULO 3 - EXPERIÊNCIAS DE CONSELHOS NO BRASIL PRÉ-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

3.1 – Referências históricas, políticas, culturais e conceituais de conselhos

3.1.1 – Da Independência à República

Apesar da importância conferida à Constituição Federal de 1988 no processo de criação de conselhos gestores, localizamos ao longo da história de constituição da sociedade e do Estado brasileiro distintos formatos de conselhos, cujos registros remontam ao Período Imperial.

No Brasil, a cada conjuntura, a criação de conselhos sempre obedeceu à lógica e às dinâmicas das disputas voltadas à conquista ou manutenção de poder político. O espaço e a importância a eles atribuída dentre as estratégias acionadas dependeu do que se convencionou chamar de *“vontade política do governo”*. Ao observar as metamorfoses evidenciadas no curso histórico, a relação com o Estado desponta como traço comum entre as distintas formas e sentidos assumidos pelos conselhos. Criados por iniciativas governamentais ou a partir de reivindicações de setores da sociedade, os conselhos representaram e seguem representando um dos espaços de interlocução entre governo e sociedade. Apesar das recorrentes declarações/reivindicação de autonomia, quando institucionalizados passam a compor o conjunto de órgãos e instâncias da superestrutura do Estado.

A “fórmula” *“Estado = sociedade política + sociedade civil, ou seja, hegemonia couraçada de coerção”* (GRAMSCI, 2007, p.244) articula as esferas nas quais a sociedade se organiza, explicitando os vínculos orgânicos que estabelecem entre si e o movimento constante impulsionado pelas contradições intrínsecas às relações de produção. Nesta concepção a sociedade política (momento da coerção) representa o *“prolongamento”* da sociedade civil (difusora de ideologia) logo,

inseparáveis (PORTELLI, 2002). Portanto, com referência neste conceito gramsciano, o surgimento dos conselhos, institucionalizados ou não, será investigado no âmbito do movimento da correlação de forças expressa no Estado. A este conceito geral coube agregar análises sobre as características específicas da origem do Estado brasileiro.

No Brasil, segundo Fernandes (1991), as elites que romperam com a metrópole portuguesa ensejando a Independência integraram-se no núcleo dirigente do país preservando o “*estatuto colonial*” em relação às classes dominadas, enquanto “*traficaram com os ingleses e os agentes financeiros de outras nações*” a transição para uma colônia de novo tipo: “*uma monarquia constitucional e parlamentarista que associava o Imperador aos privilegiados através de um regime democrático qualificado e de minoria*” (idem, 1991, p.29). Desta forma, o Estado brasileiro foi “*montado artificialmente sobre bases materiais e sociais antípodas*” fragilizando a instituição de um “*projeto histórico de nação*” (idem). Ressaltar a origem invertida, no caso brasileiro, da “*precedência do Estado sobre a sociedade, contrariamente à realidade de outros países*” (WANDERLEY, 1999, p.111), torna-se fundamental para destacar o papel assumido pela coersão na consolidação da hegemonia das elites no Brasil. Características que permanecem ao longo da história, alternando períodos de hegemonia baseada no consenso (dominação legal) e na coerção (ditadura), contribuindo para a naturalização das desigualdades, preconceitos e violência contra os dominados, opressão inexplicável, segundo Gramsci, “*sem o estado de desagregação social do povo oprimido e a passividade de sua maioria.*” (SADER, 2008, p.47)

O Conselho de Estado, criado logo após a Independência em meio ao processo de implantação do Estado nacional é a primeira experiência conselhistas brasileira. O modelo copiado de antigos conselhos palacianos europeus, inserido na Carta Constitucional de 1824 era composto por membros vitalícios e desde 1823 atuou junto ao Imperador D. Pedro I. Como é sabido, a separação entre Brasil e Portugal não foi fruto de rupturas radicais envolvendo mobilizações de insatisfeitos com a condição de Colônia portuguesa, mas a partir de acordos estabelecidos entre as elites, de modo a acomodar a figura do colonizador no papel de dirigente principal da nação.

No processo da independência do Brasil, segundo Fernandes (1987, p.72), “*não houve transformação prévia, concomitante ou subsequente da organização das relações de produção*”, mas “*um fenômeno medularmente político*”. O Conselho de Estado correspondeu à saída institucional e constitucional que literalmente abrigou os filhos da elite e seus interesses políticos e econômicos nos espaços de condução política da nação. Os critérios de seleção dos conselheiros obedeciam rigorosamente a capacidade de agregar apoio político ao monarca, fato verificado na trajetória individual de cada componente do Conselho, invariavelmente descendentes de famílias que exerciam o controle político e econômico do país durante o período colonial e da antiga nobreza da terra, a maioria com origem nas regiões economicamente mais importantes do país. (MARTINS, 2006). Assim, o Estado brasileiro emergiu como “*liberal somente em seus fundamentos formais. Na prática, ele era instrumento da dominação patrimonialista ao nível político.*” (FERNANDES, 1987, p.68). Com atribuições de representar os interesses das elites brasileiras junto ao monarca, o Conselho sobreviveu à abdicação do Imperador em 1831 e manteve suas funções até a extinção da monarquia. (MARTINS, 2006)

O importante a ser ressaltado neste registro é exatamente o papel desempenhado pelo Conselho de Estado na função de

(...) *auxiliar a monarquia a exercer o papel de árbitro de conflitos e conciliação de interesses, funcionando como estruturas que facilitavam o exercício do poder ao negociar e intermediar as relações da Coroa com os diversos grupos políticos, particularmente com as autoridades regionais/locais.* (MARTINS, 2006, p.180-181)

A existência do Conselho atendia aos interesses das elites e do governante. Das elites porque favorecia o seu trânsito nos espaços de poder e ampliava sua capacidade de “*oferecer e retribuir favores*” bem como exercer algum controle sobre o poder central. Para o Imperador a existência do Conselho funcionando como uma rede política e social, garantia representatividade ao Estado, ao mesmo tempo em que legitimava suas ações. (idem, p.181)

A institucionalidade criada cumpriu papel de grande importância nas elaborações e decisões do nascente Estado nacional, especialmente na “*organização e regulamentação da estrutura governamental e de serviços públicos*”

(MARTINS, 2006, p.192). As ideias iluministas trazidas pelos filhos “letrados” das elites locais ao mesmo tempo em que introduziam sopros de modernidade na administração pública, seguiam obedecendo a tradição da prevalência dos privilégios em detrimento da construção de interesses públicos.

Assim, *“o Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes.”* (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.75). Esta marca é persistente na trajetória histórica brasileira, trazendo a exaltação do novo e seguida da sua acomodação junto ao velho que nunca é descartado completamente. Esta característica é um traço percebido igualmente na trajetória de criação e metamorfoses experimentadas pelas instituições fora ou dentro do aparelho estatal, das quais os conselhos não estiveram isentos. Ou ainda, nas palavras de Fernandes (1987, p.80),

(...) estamos diante de uma evolução histórica em que o ‘setor velho’ da economia não se transformou nem se destruiu para gerar o ‘setor novo’. Daí se originou um paralelismo econômico estrutural, tão orgânico e profundo quão persistente.

A excessiva centralidade de poder alcançada pelo Conselho e suas interferências nas decisões dos demais órgãos da estrutura do Estado (Senado, Supremo Tribunal de Justiça e Poder Moderador) excluía a possibilidade de participação de setores emergentes na economia e na sociedade brasileira provocando, na década de 1860, o início do processo de esgotamento da sua ação política. Ao mesmo tempo em que a agenda do Conselho de Estado se esvaziava de temas importantes, ocorria o crescimento e consolidação do Poder Executivo, expressando questionamentos quanto *“a representação política e a manutenção do poder pessoal do imperador.”* (MARTINS, 2006, p.206)

O processo de definhamento do Conselho de Estado foi tão lento e ausente de medidas drásticas quanto o da passagem do Brasil Império para República. No final dos anos 1880, o Brasil já estava consolidado no cenário internacional como uma economia agro-exportadora, periférica e dependente. Esta forma de inserção foi implementada sob condução da Coroa portuguesa e grande parte dos conflitos de interesses, internos entre a aristocracia agrária e externos com os importadores

estrangeiros, foram matéria de debate no Conselho do Estado e das suas propostas ao Imperador. A assimilação de modelos de organização econômica preponderantes nos países desenvolvidos foi capitaneada por elites emergentes nos centros urbanos que, responsáveis por regular as operações de importação e exportação, tornavam-se os principais beneficiários das vantagens comerciais obtidas através destas trocas, transformando os padrões internos de consumo e comércio. Do ponto de vista econômico, as mudanças introduzidas pela Independência do país implicaram tão somente em redefinir a apropriação das *“alíquotas de que participavam a coroa, seus prepostos e as companhias comerciais”* (FERNANDES, 1987, p.92). Os termos destas redefinições mobilizaram interesses dos atores econômicos estrangeiros e internos. No entanto, a autonomia política conquistada pelo país foi cerceada pela lógica da produção de riquezas destinada à exportação e a dependência ao mercado externo, uma vez que o consumo interno não representava importância estrutural para a economia do país. No Brasil estes fatores combinados foram preponderantes da desnecessidade de impulsos ao desenvolvimento capitalista endógeno: *“Embora organizada através de uma ordem legal e política controlada de dentro e para dentro, a economia brasileira produzia para fora e consumia de fora.”* (FERNANDES, 1987, p.87)

Com ou sem a presença da Coroa em território nacional, aos agentes econômicos estrangeiros não interessava disputar a condução política ou estimular a modernização da produção do país. Durante o período imperial o foco de interesses estrangeiros estava vinculado às possibilidades de ganhos advindos dos *negócios de exportação* e do *alto comércio importador*. Por este motivo não foi priorizada a transferência de significativos contingentes de técnicos especializados ou agentes econômicos do exterior para o Brasil, mas apenas o pessoal suficiente e capaz de garantir o acompanhamento das atividades consideradas estratégicas para as trocas comerciais entre os países.

As elites agrárias, por seu lado, almejavam ampliar sua inserção na dinâmica do comércio internacional, mas as fragilidades do mercado interno e a ausência de recursos técnicos, humanos e institucionais no país mantiveram a ampla margem de dominação econômica dos importadores europeus. (idem, p.92). Esta supremacia estrangeira nos desígnios da dinâmica econômica nacional, caracterizada por

Fernandes como “*neocolonialismo*”, significou fator determinante no processo de modernização econômica interna e das condições a partir das quais seriam estabelecidas as articulações entre os agentes econômicos nacionais e os *centros econômicos hegemônicos do exterior*:

O principal aspecto da modernização econômica prendia-se, naturalmente, ao aparelhamento do país para montar e expandir uma economia capitalista dependente, sob os quadros de um Estado nacional controlado, administrativa e politicamente, por elites nativas. (FERNANDES, 1987, p.93)

O quadro descrito por Fernandes apresenta as bases de constituição das elites nacionais, sobrepondo na mesma tela a autonomia política do país em relação a Portugal e a dependência econômica face aos países de economia central. O significado real e simbólico da Independência alimentava nas elites locais o apreço à autonomia em relação aos portugueses, de modo a não atribuir sentido de dependência à dinâmica econômica com o mercado externo. Desta forma, o processo de modernização do país foi sendo assentado em padrões de importação cultural de procedimentos, técnicas e conhecimentos elaborados em condições históricas, econômicas e sociais muito distintas daquelas experimentadas no Brasil. As desigualdades verificadas em relação aos agentes externos eram reproduzidas internamente em diferentes estratificações, seja de natureza regional ou de inserção no mundo da produção. A transferência paulatina de unidades de negócios estrangeiros para o Brasil obedeceu à dinâmica e aos interesses externos, sempre em associação a interesses individuais ou de estamentos brasileiros específicos, fomentando vínculos caracterizados pela subserviência: “*a aceitação dos controles estrangeiros da vida econômica interna processava-se sob forte identidade de interesses e, até, sob laços profundos de lealdade e simpatia*” (FERNANDES, 1987, p.98). Com base nesta dinâmica, as atividades econômicas não estavam articuladas a interesses em obter a propriedade ou gestão das filiais mas correspondiam, muitas vezes, às “*vantagens auferidas através da exportação em si e por si mesma*” (id., ibd.). Como apenas a aristocracia agrária possuía efetivo poder para adquirir produtos em grande escala, o desenvolvimento dos demais segmentos envolvidos nas esferas dos negócios de exportação e importação (atacadistas intermediários, varejistas e artesãos) estava condicionado à sua performance. A aristocracia agrária

obedecia a normas e condutas definidas por agentes econômicos externos e, por consequência, o “*setor novo*” ou setor comercial também.

3.1.2 – A República brasileira e a formação do Estado nacional

A extensa e rica descrição elaborada por Fernandes (1987) retratando a formação da burguesia no Brasil, desenha o movimento da permanente reciclagem de valores e comportamentos emanados da relação senhor/escravo e da dominação senhorial compondo o molde que serviu de matriz da formação dos novos sujeitos e atores sociais na trajetória da sociedade brasileira. Composições, valores e aspectos culturais presentes na estruturação do Estado nacional, espelhando a economia agrária patrimonial na burocratização da dominação patrimonialista.

Obedecendo a este processo, o desenvolvimento urbano brasileiro decorreu das dinâmicas introduzidas com o fim do trabalho escravo e da concentração das unidades de negócios nas cidades, transformando-as no palco da emergência de novos segmentos e extratos sociais. (FERNANDES, 1987)

Interessa neste resgate de elementos históricos, observar situações relevantes durante o surgimento do Estado nacional moderno sobre as dinâmicas estabelecidas entre os grupos sociais, a existência de mecanismos, institucionais ou não, de pressão, diálogo e controle social permeando tais relações e a ocorrência e registro de características semelhantes àquelas identificadas na trajetória de origem dos conselhos gestores, objeto desta investigação.

Ao ser proclamada a República o papel desempenhado pelo Conselho do Estado havia se esgotado juntamente com a monarquia. A mudança de regime político expressava as transformações introduzidas na base econômica da sociedade brasileira com a ampliação do papel desempenhado pela produção industrial na economia nacional e nas relações estabelecidas com o comércio internacional. Mais do que isso, indicava também a reacomodação política das elites em uma nova composição do bloco dominante, onde o modelo de alianças entre estamentos e aristocracia, expresso no Poder Moderador e materializado no

Conselho do Estado, não mais atendiam às necessidades da sociedade emergente, mesmo sem rupturas com as elites tradicionais. O trabalho assalariado, a ampliação do mercado interno e a necessidade de adequação aos mecanismos de funcionamento do mercado internacional vão moldando a estruturação do Estado nacional:

(...) os estamentos dominantes e suas elites preferiram a solução política que adaptava, através da República, a organização da sociedade à sua condição burguesa. Agiram de modo inverso, mas segundo o mesmo estilo e inspiração que orientaram, politicamente, os estamentos senhoriais e suas elites na época da emancipação nacional. (FERNANDES, 1987, p.154)

Após a Abolição e com o crescimento da importância dos centros urbanos, as oligarquias agrícolas não tiveram condições objetivas para manter a hegemonia construída durante o período imperial e enfrentaram o esgarçamento do seu poder oligárquico. A reação a esta crise impulsionou a entrada da aristocracia no “*mundo urbano dos negócios*” e sua consequente “*modernização*”. Ou seja, dadas as características culturais e econômicas da sociedade brasileira, os setores dominantes compreenderam que seu poder estava sedimentado com maior intensidade na “*sua posição-chave no controle da economia e da sociedade*” e menos no “*livre jogo dos processos econômicos no mercado.*” (idem, p.209)

Nas duas situações (Independência e Proclamação da República) as regras e normas de conduta foram ditadas fora do país, sem possibilidade de serem alteradas pelas elites locais. Esta é a tradução da herança colonial e da inserção dependente do Brasil na economia capitalista, ponto de partida e de chegada em um caminho repleto de conflitos e acomodações de interesses, a que Fernandes chamou de “*consolidação conservadora da dominação burguesa no Brasil.*” (idem, p.209)

As reações e pressões protagonizadas fora dos círculos de poder oligárquico e das elites urbanas tiveram origem nas condições precárias de existência e trabalho das classes populares rurais e urbanas. As mobilizações populares realizadas durante a primeira metade do século XIX, registradas como “*motins*” e “*levantes*”

questionavam os privilégios das elites vinculadas aos interesses da Coroa, sendo que

(...) membros do clero tiveram participação expressiva em inúmeros movimentos e lutas no período, assim como cidadãos das camadas médias pertencentes às elites intelectuais e à estrutura militar. Eles atuavam como líderes ou ideólogos, assessorando líderes das camadas populares. (GOHN, 2008, p.23)

A ausência de clareza política e projetos capazes de dar sustentação às mobilizações, bem como as contradições das camadas médias foram, segundo a autora, as principais fragilidades e causas da repressão enfrentadas pelas classes populares no período.

Na segunda metade do século XIX as mobilizações populares foram intensificadas, sendo na sua maioria lutas abolicionistas até então restritas aos escravos, a partir dos anos 1880 contaram com o envolvimento de militares insatisfeitos com a monarquia, setores da intelectualidade, políticos e apoio popular. Ao longo do século o movimento foi violentamente reprimido pelas oligarquias agrárias e, entre avanços e recuos, contou também com pressões de agentes econômicos externos. (GOHN, 2008)

Merece destaque ainda a expressiva criação de entidades de ajuda mútua, “*uma forma peculiar de associação das classes populares que sobreviveu até os anos 30 do século XX*” (idem, p.41). As Associações de Ajuda Mútua tinham por objetivo oferecer assistência e apoio econômico e cultural às famílias pobres e desempenharam “*o papel de uma Previdência Social para as novas camadas de assalariados que se formavam em substituição ao trabalho escravo.*” (idem, p.41)

Dentre as manifestações de caráter eminentemente político, as lutas por eleições diretas tiveram início em 1855 e obtiveram vitória em 1881 através de legislação elaborada por Rui Barbosa estabelecendo o direito de voto direto aos brasileiros desde que do sexo masculino, alfabetizados e com renda mínima especificada em lei, aos não católicos, aos negros libertos e estrangeiros naturalizados.

Mesmo o movimento de implantação da República, conduzido pelas elites, contou com apoio “*das classes populares urbanas, constituídas pelos trabalhadores urbanos manuais, dos transportes, do comércio, da incipiente indústria e dos serviços públicos*” (GOHN, 2008, p.53). A autora ressalta neste processo, não apenas a ausência mas “*um desinteresse pelos partidos políticos em geral*” e “*uma tendência ao apartidarismo.*” (idem, p.53)

A passagem sem rupturas do antigo regime à República garantiu aos setores dominantes a manutenção de privilégios e condições existentes durante o Império, de modo a preservar a coexistência de duas Nações, “*a que se incorporava à ordem civil (a minoria que realmente constituía uma ‘nação de mais iguais’), e a que estava dela excluída, de modo parcial ou total (a grande maioria, de quatro quintos ou mais, que constituía a ‘nação real’)*” (FERNANDES, 1987, p.206). Segundo Fernandes, esta minoria dominante se concentrava em torno das áreas de plantações e cidades formando “*ilhas de burguesias*”. A imagem de “*ilhas*” indica a ausência de unidade efetiva entre as elites, que só conseguia ser forjada no âmbito do comércio, local privilegiado da convergência de seus interesses comuns e do estabelecimento de *pactos de dominação de classe*. Nesta dinâmica o autor identifica uma singularidade no comportamento da burguesia *nacional*, que privilegiou o terreno da política e não a dominação sócio-econômica como locus da sua unificação. Mesmo a criação das suas entidades de classe teve por objetivo “*exercer pressão e influências sobre o Estado e, de modo mais concreto, orientar e controlar a aplicação do poder político estatal, de acordo com seus fins particulares*” (id., ibd., p.204). Neste contexto, as estruturas de dominação substituíram a figura do *senhor colonial* pelo *senhor-cidadão*, prerrogativa na composição da sociedade civil, excluindo os demais segmentos sociais. “*Assim, a democracia não era uma condição geral da sociedade: estava aprisionada no âmbito da sociedade civil, da qual faziam parte apenas as classes dominantes.*” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.74)

Se os fatos históricos desde a Colônia e passando pelo Império não registram processos de rupturas significativas resultantes dos conflitos entre as elites nacionais, para a Igreja Católica o advento da República, ao menos formalmente, teve este significado, instituindo sua separação do Estado Brasileiro. A Constituição liberal de 1981 é o marco desta ruptura ao institucionalizar a laicização do Estado,

as liberdades de culto e escolha de religião, o ensino público laico e implementar a prática de certidões de casamento, óbito e registro de nascimento fornecidos por órgãos do Estado, acarretando limitações à igreja no acesso às estruturas e recursos do Estado.

Após formalmente separada do Estado, a igreja católica forçosamente voltou sua atuação para o âmbito da sociedade civil, contando a partir de então com o apoio direto do Vaticano. Após a Constituição de 1891 definir o caráter secular das instituições públicas, as características patrimonialistas do Estado brasileiro e a distribuição da população em pequenas comunidades articuladas pelas oligarquias agrárias sob a *política coronelista*, favoreceram as ações da igreja no sentido de reforçar e ampliar sua estrutura institucional. “*A organização dos fiéis em torno da paróquia como locus doutrinário e ritual acabava por centralizar também as relações de sociabilidade e os acontecimentos políticos*” (DOIMO, 2004, p.154) e através da construção de conventos, seminários e escolas a igreja católica ampliou as condições que a tornavam o centro de convergência e inserção na sociedade. Durante toda a Primeira República (1889-1930) a igreja católica aprofundou relações com as elites, com a classe média e as massas urbanas emergentes e, na ausência de iniciativas do Estado para o atendimento às crescentes demandas da questão social, não encontrou obstáculos para seguir ampliando sua presença junto à sociedade civil. “*No vácuo deixado pela falta de centralização do Estado, respondia a igreja católica com medidas assistenciais e caritativas mediante a criação de novos tipos de associações e congregações de leigos.*” (idem, p.154)

Desta forma, além de desempenhar o papel de autoridade religiosa, a igreja católica estimulou experiências associativas nas quais também assumia o papel de provedora de serviços nas áreas da saúde, educação, assistência social e filantropia. Através desta estratégia de buscar afirmação no Estado republicano, aprofundou seus vínculos com as classes dominantes e dominadas.

Esse tipo de associativismo, desenvolvido durante as três primeiras décadas do século XX, além de dar legitimidade ao Estado patrimonialista e ao clientelismo político, contribuiu muito para o seu próprio fortalecimento institucional. (DOIMO, 2004, p.155)

Pelo viés da assistência e da filantropia a igreja atraía os trabalhadores desempregados ou subempregados e assumiu, sem enfrentamentos diretos, a posição de rivalidade com os anarco-sindicalistas. Durante a Primeira República a expansão da cafeicultura atraiu grandes contingentes de mão de obra imigrante e fomentou, simultaneamente, o processo de urbanização e o surgimento de organizações anarco-sindicalistas. Dando sequência a processos iniciados antes mesmo da Proclamação da República e sob influência dessa presença de imigrantes, diversas categorias profissionais promoveram a proliferação de associações mutuais, buscando suprir as inexpressivas políticas estatais na área da previdência e serviços públicos urbanos²². *“Fiéis a seus princípios ideológicos, os anarco-sindicalistas combaterão o Estado, a igreja e toda forma de organização burocratizada e rígida, especialmente as Forças Armadas.”* (GOHN, 2008, p.62)

A última década da Primeira República concentrou importantes fatos na história das lutas sociais no Brasil, sendo os mais lembrados o Movimento Modernista e Revolução dos Tenentes (1922), a criação do Partido Comunista do Brasil - PCB (1922) e a Coluna Prestes (1925 -1927). Em resposta à organização sindical e aos movimentos contra a carestia e outras reivindicações, *“o Estado brasileiro tratará a questão social como questão de polícia”* (GOHN, 2008, p.62). Assim, 1920 também foi a década da criação do Departamento de Ordem Política e Social - DOPS (1924), implantado inicialmente em São Paulo e logo reproduzido em outros estados, e do Código do Menor (1927). *“O Estado estabelece uma vigilância e controle social capilar, através das suas polícias estaduais que se mantiveram informadas sobre toda a movimentação de classe durante esse período republicano”* (OLIVEIRA, 2009, p.7).

Em meio a debates legislativos sobre a regulamentação de direitos trabalhistas foi criado o Conselho Nacional do Trabalho - CNT²³ (1923), com caráter consultivo e competência de assessorar o Ministro nos assuntos relacionados ao trabalho e à previdência social e em substituição ao Departamento Nacional de Trabalho, cuja criação havia sido autorizada pela Câmara Federal em 1918, mas

²² Entre 1989 e 1930 foram criadas em torno de 90 associações mutuais (GOHN, 2008, ps. 55-81).

²³ Faziam parte da composição do CNT: 6 especialistas no tema, 2 funcionários do Ministério da Agricultura, 2 “operários” e 2 “patrões”. (SOUZA, 2009, p.225).

nunca chegou a ser implantado. Diferente dos conselhos de políticas públicas criados após a Constituição Federal de 1988, o CNT foi criado para ser parte efetiva da estrutura do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. O órgão assumiu a tarefa de realizar estudos sobre regulamentações das condições de trabalho, fiscalização de empresas de seguros, sindicatos e sociedades cooperativas, além de ter desempenhado o papel de conciliação e arbitragem em situações de conflitos trabalhistas. *“A certeza de uma atuação discreta e pouco eficaz parece ter atenuado o ânimo dos opositores e garantiu a aprovação da medida que criou o CNT”* (SOUZA, 2009, p.225).

O Brasil entrara no século XX com o enorme desafio de consolidar a República Federativa e o regime presidencialista, sob pressão da herança colonial e seus valores arraigados em todas as dimensões sociais e marcadamente refletidos nas estruturas patrimonialistas do Estado.

A Revolução de 1930 é um marco importante no processo de desenvolvimento capitalista no Brasil por representar a consolidação de um novo bloco hegemônico no país. O avanço das atividades urbano-industriais em detrimento das agrário-exportadoras na composição da produção de riquezas significou não apenas mudanças na correlação de forças sociais, mas teve reflexos também na forma de organização do Estado e da sua ação. (OLIVEIRA, 2006)

A emergência da industrialização conformou uma nova dinâmica econômica transformando as regras do modelo de produção e acumulação de capital existentes até então, que compõem, nos termos da concepção de Estado ampliado de Gramsci, a esfera da infraestrutura. As alterações promovidas na base econômica da sociedade imprimiram em igual medida transformações na superestrutura estatal de modo a criar as condições necessárias às novas dinâmicas assumidas pela divisão social do trabalho e pelo projeto de dominação a ela correspondente (GRAMSCI, 2004). Nas palavras de Oliveira (2006, p.35) a *“reformulação do aparelho e da ação estatal”* de modo a permitir *“a criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno”*. Neste contexto de passagem do modelo agrário-exportador para a economia baseada em atividades urbano industriais com implicações políticas e institucionais, são também

alteradas as estratégias de relação dos interesses representados no poder estatal com as demais forças políticas atuantes na sociedade.

À época da Revolução de 30 o Estado brasileiro permanecia largamente estruturado sob o modelo patrimonialista de administração, refletindo as relações de produção predominantes na sua base econômica e a força política dos grandes proprietários rurais. O país de dimensão continental não havia construído suficientemente o processo de integração nacional capaz de garantir a unidade estabelecida pelo conceito de nação. Segundo Santos, (2006) até 1929 a presença do Estado brasileiro poderia ser caracterizada principalmente por suas atribuições institucionais de regulação, uma vez que não desempenhava atividades produtivas significativas. Durante toda a Primeira República até a véspera do Estado Novo, “*o Estado Brasileiro era tíbio do ponto de vista do controle econômico, mas muito bem estabelecido como estrutura política oligarquizada*” (SANTOS, 2006, p.31). O ano da crise econômica mundial (1929) é um marco também no processo de estruturação política e administrativa do Estado brasileiro, dando início, a partir de 1930, à proliferação diversificada de entes estatais e segmentada consolidação organizacional com a criação de ministérios, empresas estatais e um conjunto de organismos públicos que o autor chama de “*outros músculos do aparelho de Estado*” (idem).

Compõe esta *musculatura* diversos conselhos nacionais criados durante o governo Vargas, tais como o do Café (1931), do Petróleo (1938), de Águas e Energia Elétrica (1939) e os planos nacionais de atenção às áreas consideradas estratégicas como estradas, defesa nacional, fontes de energia e recursos não renováveis, inaugurando assim a intervenção do Estado como articulador das dimensões regulatória e produtiva. Ou seja, as relações de produção no âmbito da sociedade alcançaram determinado grau de complexidade sobre as quais o aparelho do Estado deveria estabelecer formas de regulação e controle. O governo então optou por incorporar as organizações de setores da sociedade ao aparato estatal burocrático e, ao mesmo tempo, estabelecer um conjunto de regras legais com vistas a orientar e controlar as dinâmicas sociais.

A legislação regulamentando direitos trabalhistas como o trabalho feminino, a jornada de trabalho, férias, etc., foi instituída a partir de 1932: “*Em três anos o governo revolucionário de Vargas atendeu a praticamente todas as demandas reiteradas pelos sindicatos em congressos anteriores*” (SANTOS, 2006, p.32). Em 1936 foram criadas as Comissões do Salário Mínimo²⁴ de composição paritária e tripartite entre representantes do Ministério do Trabalho, dos trabalhadores e empregadores.

Na primeira fase de governo, o Presidente Vargas acolheu e formalizou espaços de diálogo e negociações com entidades representativas dos atores economicamente ativos: comerciantes, industriais e trabalhadores. Era vital criar condições de promover as negociações necessárias à consolidação do projeto de modernização do país e ampliar o alcance da interlocução a partir e sob o controle do Estado. Assim,

(...) deve ser registrada a simultaneidade entre o assentamento das bases do Estado-nação, durante o primeiro governo Vargas (1930-1945), e o início da incorporação institucionalizada da participação política de segmentos sociais até então à deriva da sociedade organizada. (SANTOS, 2006, p.14)

Nesta análise, o autor refere-se tanto às organizações dos operários quanto às entidades representativas de empresários e industriais, visto que ambos não contavam até então com canais formais de interlocução com as esferas do poder estatal.

Na composição do bloco de sustentação ao projeto de *modernização conservadora* faltava o apoio de um ator que havia consolidado seu poder de diálogo e influência sobre a opinião pública durante a República Velha. Assim, após a Revolução de 1930, o Presidente Vargas sinalizou a intenção de aproximar-se da igreja católica, oferecendo-lhe o retorno de privilégios perdidos com a instalação da República. A estrutura organizacional do Estado, implantada por Vargas, esteve orientada a ordenar e controlar a relação estatal em direção aos segmentos sociais inseridos nos processos de produção, deixando a imensa massa de desempregados

²⁴ A estas comissões caberia definir os itens indispensáveis à população para determinar o valor do salário mínimo.

e subempregados produzidas pela crise da economia agrícola e o restrito mercado de trabalho da incipiente indústria na dependência das ações assistenciais da igreja. *“Ao mesmo tempo que o associativismo operário-sindical se desenvolvia atrelado ao Estado, o associativismo assistencial-filantrópico vinculado à Igreja se valia de recursos desse mesmo Estado.”* (DOIMO, 2004, p.157)

O distensionamento entre Estado e Igreja não durou muito. Com a perspectiva de ampliar sua organização e influência junto à sociedade, em 1932 a hierarquia católica colaborou veladamente com o Movimento Constitucionalista. Os conflitos entre as forças políticas de maior expressão à época pressionavam a convocação da Constituinte de 1933. Tomando por referência a Encíclica *Rerum Novarum* a igreja católica buscou adaptar-se à realidade nacional, elaborando sua concepção de sociedade como um organismo formado por diversos grupos sociais autônomos (família, corporação, nação) sobre os quais o Estado cumpriria o papel específico de fazer valer as legislações garantidoras da ordem econômica e social. *“O Estado laico deverá limitar-se à sua ação reguladora e manter-se afastado das corporações e grupos sociais básicos”* (IAMAMOTTO e CARVALHO, 1988, p.160). Esta concepção esteve fortemente representada na Constituinte de 1933, composta por ampla bancada católica que garantiu, dentre outras conquistas, a aprovação do princípio da pluralidade e autonomia sindical, derrotando as posições defendidas pelo sindicalismo corporativo de base estatal. Esta vitória lhe permitiu avançar na organização do movimento sindical católico (idem, p.163).

Entre os anos 1934 - 1935 o governo Vargas enfrentava um contexto político complicado pela crise econômica e por intensas mobilizações sociais deflagradas no movimento conhecido como *“Intentona Comunista”*. (idem; DOIMO, 2004). Fragilizado, a saída encontrada foi acenar para a aliança com a igreja católica estabelecendo um pacto no qual coube à igreja o papel de contribuir na manutenção da ordem, aglutinando os diversos grupos sociais e unificando-os através dos valores da moral cristã.

Durante este período a igreja fortaleceu ainda mais sua ação política ampliando o movimento católico leigo. Organizou e centralizou a atuação de leigos na vida política no meio universitário (Ação Universitária Católica, Associação de

Bibliotecas Católicas), sindical (Círculos Operários Católicos, Confederação Nacional de Operários Católicos) e nas disputas eleitorais (Liga Eleitoral Católica). São ações de orientação reacionária inspiradas no modelo autoritário e elitista europeu e articuladas com o movimento integralista de orientação fascista existente no Brasil. (IAMAMOTTO e CARVALHO, 1988)

Da aliança entre Estado e Igreja decorreu uma série de legislações viabilizando o repasse de recursos públicos para novas entidades e associações sem fins lucrativos, que permitiu a mobilização de significativo corpo de voluntariado sob condução da igreja católica. Assim, temos a lei da Declaração de Utilidade Pública (1935), a criação do Conselho Nacional de Saúde – CNS (1937) e de Serviço Social – CNSS (1938) e da Legião Brasileira da Assistência - LBA (1942). A regulamentação da prestação de serviços assistenciais estimulou a criação de novas formas de associativismo, favorecendo as estruturas de entidades como as Associações de Amigos de Bairro, sindicatos e uma imensa gama de entidades filantrópicas. Essa rede de instituições ofereceu importante suporte ao sistema político durante o período populista. “*O clientelismo, agora, diferentemente da República Velha, ganhava bases legais ainda que criadas por Getúlio Vargas sob o regime ditatorial do Estado Novo (1937 – 1945).*” (DOIMO, 2004, p.158)

A estratégia de incorporar setores da sociedade à institucionalidade burocrática estatal teve lastro na forma adotada pela organização da intervenção estatal no Brasil, orientada desde sua origem pelo ideário positivista que persistiu até o início dos anos 1990, quando começou a ceder terreno às ideias neoliberais (FREDERICO, 1994). Também reflete as características da classe dominante brasileira, que nunca assumiu a linha de frente no confronto explícito da luta de classes, remetendo esta função aos governantes. (FERNANDES, 1987)

A inserção das representações sociais na estrutura dos órgãos estatais encontrou resistência dos setores da esquerda especialmente no que se refere ao atrelamento dos sindicatos de trabalhadores ao Ministério do Trabalho, inicialmente rejeitado pelas lideranças do movimento sindical mais combativo. No entanto, a repressão desencadeada em resposta à frustrada Intentona Comunista (1935) prendeu dirigentes sindicais enfraquecendo sua capacidade de reação, o que

contribuiu para os sindicatos livres serem esvaziados com suas bases atraídas pelas vantagens trabalhistas e política assistencialista oferecidas somente nos sindicatos oficiais. Os comunistas e trotskistas *“opuseram-se à incorporação o quanto puderam, organizando campanhas contra a lei de sindicalização, mas acabaram aderindo à estrutura oficial visando a combatê-la por dentro”*. (FREDERICO, 1994, p.63). Segundo o autor, esta situação expressava as tensões existentes no interior da classe operária onde conviviam os interesses dos setores combativos organizados e *“o da massa dos trabalhadores politicamente atrasada”* (idem, p.65). Este tensionamento interno à organização dos trabalhadores persistiu por toda a sua história de lutas. Na análise de Santos (2006, p.213) *“o Estado Novo foi um Estado corporativista, isto é, porque concedeu, como fato de Estado, monopólio representativo às instituições que escolheu”*.

A estrutura estatal que forneceu bases legais de regulação ao trabalho e de promoção do assistencialismo provocou na sociedade o estímulo a diferentes tipos de associativismo, *“induzindo a criação de sindicatos, sociedades de amigos de bairro, entidades filantrópicas de leigos de classe média, entre outras”* (DOIMO, 2004, p.158). Constituíram-se, outrossim, com o objetivo de estabelecer relações clientelistas com gestores e autoridades públicas ou para pressionar e reivindicar direitos. Desta forma é possível aferir o poder de sedução dos governantes ao direcionar a máquina estatal em busca do apoio da sociedade à consolidação do seu projeto de dominação.

No entanto, Frederico (1994) assinala a ambivalência contida nesta relação de atrelamento da estrutura sindical à máquina estatal: *“se nas conjunturas repressivas serviu apenas para imobilizar o movimento operário, nos momentos democráticos, contrariamente, permitiu ao sindicalismo exercer influência sobre o aparelho estatal”* (FREDERICO, 1994, p.65). Doimo apresenta avaliação semelhante ao afirmar que, em um primeiro momento, a estrutura institucional criada favoreceu o clientelismo e fortaleceu o associativismo assistencialista e, em seguida, *“seria logo questionada por movimentos sociais oriundos de processos organizativos instaurados no âmbito da própria igreja”* (DOIMO, 2004, p.158). Na avaliação de Frederico, os comunistas do PCB foram os primeiros a considerar esta possibilidade estratégica de influenciar as decisões do governo e, portanto, não desenvolveram

iniciativas de combate frontal à estrutura sindical oficial, mantendo esta orientação até o golpe militar de 1964.

Independente das reações, o fato é que a estrutura institucional criada por Vargas transferiu as negociações dos conflitos entre capital e trabalho da esfera privada para a esfera pública estatal. Certamente o fez com fins de centralizar o controle sobre os dois lados da equação, auferir ganhos políticos e viabilizar o projeto de modernização da indústria brasileira.

Estimulados, ou melhor, coagidos por lei, os sindicatos (patronais e de empregados) adquiriram direito de cidade, sob o estatuto de entidades de direito público, isto é, sob o patrocínio, supervisão, e, quando necessário, intervenção do Estado. (SANTOS, 2006, p.212)

As referências institucionais balizadoras das relações entre organizações da sociedade e o poder estatal, conformam e oferecem respaldo legal às estratégias de dominação dos setores hegemônicos. Portanto a institucionalização de canais de interlocução entre governo e sociedade no interior do aparato estatal promove relações que são estabelecidas atuando sobre e sendo mediadas por estruturas administrativas, técnicas, legais e políticas materializadas no aparato estatal, o que remete a considerar sua importância na construção de um projeto contra-hegemônico ou de uma nova hegemonia. As reformas administrativas são ajustes no aparelho de dominação e refletem uma dimensão da disputa política, na presença ou ausência de canais de negociação com a sociedade. Não a mais importante, exatamente por ser o reflexo no aparelho do Estado dos embates travados na sociedade, mas uma possibilidade de conquistas, necessárias a qualquer projeto político, no terreno privilegiado da dominação de classes.

O embrião da modernização do Estado brasileiro teve início durante a Ditadura Vargas, ou Estado Novo, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1938, responsável por “*produzir quadros administrativos competentes e introduzir critério do mérito no ingresso e carreira do funcionalismo*” (SANTOS, 2006, p.24). A iniciativa, apesar de reações contrárias das oligarquias, remete ao princípio da impessoalidade na administração pública, inibindo, em tese, privilégios decorrentes de relações pessoais. Os termos da

reforma proposta dialogaram, por um lado, com os valores republicanos e, por outro, com o crescimento das atividades urbano-industriais e das novas formas assumidas na relação capital/trabalho, as quais exigiram mudanças no aparato jurídico e institucional que abriga e controla as regras de funcionamento da sociedade.

Com o passar dos anos e a permanente complexificação das relações sociais e, em decorrência, das estruturas estatais, o corpo burocrático adquiriu poderes para “*fazer algo acontecer ou impedir que algo aconteça*” (idem, p.115) ou no chavão mais atual *criar dificuldades para vender facilidades*. O que pode ser considerado moderno quando comparado ao existente no período anterior, nasceu sem desvencilhar-se completamente das características mais marcantes das fases de Colônia e Império e segue entranhado e espelhando valores predominantes na sociedade. Considerando a heterogeneidade da sociedade de classes, a reprodução da cultura política que persiste ocorre somente porque representa os interesses de quem a sustenta.

O período seguinte ao Estado Novo, conhecido como a fase *populista* ou *nacional desenvolvimentista*, acalentou as ideias do desenvolvimento comunitário, seja a partir de orientações recebidas das Agências Internacionais (FAO, OMS, UNICEF, BM) ou ainda dos intelectuais e profissionais formados por influências de escolas norte-americanas. Para Fernandes (1987, p.314):

“É evidente que as nações hegemônicas exportam suas ideologias e utopias. Nesse sentido as ideologias e utopias das nações hegemônicas são, também, as ideologias e as utopias das classes dominantes das nações dependentes”.

Conforme analisado no capítulo anterior, após a II Guerra Mundial a geopolítica global esteve condicionada à reconstrução dos países por ela afetados e à dinâmica imposta pela Guerra Fria, sob hegemonia dos EUA. As disputas ideológicas nos países europeus, travadas em um período marcado pela ascensão da organização dos trabalhadores, favoreceram a vitória eleitoral de partidos social democratas e a implementação de políticas públicas de proteção social. Neste período, os organismos de regulação internacional recém criados (Sistema ONU, Breton Woods), estimulavam os países com baixos índices de industrialização a adotar medidas para incrementar o crescimento econômico. As recomendações,

consideradas referências seguras para o desenvolvimento, foram acompanhadas de apoio financeiro e capacitação de técnicos e lideranças nos termos da concepção de desenvolvimento das agências.

No Brasil estes fatores externos somaram-se às condições políticas, econômicas e culturais internas, dando lugar ao surgimento de governos populistas e autoritários. Mesmo quando pareciam dispostos a consolidar estruturas democráticas em nome de valores nacionalistas, na prática mantinham essencialmente relações de subordinação econômica e política com as potências mundiais. Os pesados investimentos em infraestrutura nas áreas rural e urbana foram financiados através de empréstimos internacionais, aprofundando a relação de dependência econômica e submetendo decisões políticas estratégicas às orientações de agências internacionais. A implantação de grandes parques industriais de origem estrangeira no país fornecia mão de obra barata ao capitalismo internacional, necessária à realização da mais valia em queda nos países desenvolvidos. As iniciativas de governo denominadas “desenvolvimento de comunidade” fizeram parte do ideário importado, seguindo as recomendações das agências internacionais que orientavam a inserção da participação comunitária na implementação de serviços públicos (CÔRTEZ, 1996; IAMAMOTO e CARVALHO, 1988; SERAPIONI, 2002; UGALDE, 1985). O Programa Aliança para o Progresso (1961) fomentou ações semelhantes, com o objetivo de combater os riscos de disseminação da ideologia comunista na América Latina.

O traço comum da estratégia desenvolvida pelos organismos internacionais na disseminação das suas concepções de desenvolvimento e participação transparece no nítido investimento na formação e capacitação de técnicos e lideranças. Com esta estratégia as agências internacionais, indiscriminadamente, promoveram ou financiaram a realização de cursos, seminários, treinamentos e programas de intercâmbio de modo a difundir a ideologia desenvolvimentista junto aos quadros permanentes de funcionários públicos e lideranças comunitárias. Para Fernandes (1987) estas práticas foram fartamente utilizadas por ocasião do aprofundamento da dominação imperialista à época da passagem do capitalismo competitivo ao monopolista:

Há os grupos extraídos de várias categorias profissionais, civis e militares, que foram deslocados para o exterior e sofreram completa reciclagem (ideológica e utópica), graças a programas especiais de 'treinamento', de 'preparação técnica especializada' ou de doutrinação. (FERNANDES, 1987, p.314).

A estes mecanismos o autor acrescenta a farta utilização dos meios de comunicação em massa como televisão, rádio, imprensa e as escolas e ainda *“programas de instituições mundiais de Governo a Governo que recobrem essas e outras áreas, todos difundindo uma filosofia desenvolvimentista própria.”* (idem, p.314)

Potencializando as influências exógenas, atuaram as características marcantes do período, o populismo e o nacional desenvolvimentismo, conformando um conjunto de ideias que se expressaram concretamente através dos programas e projetos elaborados e implementados diretamente pelo poder público nas três instâncias da federação, ou através de convênios com organizações da sociedade civil.

No resgate de mais este momento da história onde estão sendo germinadas condições importantes ao surgimento dos conselhos gestores na década de 1990, novamente convergem na cena principal os atores responsáveis por impulsionar essa trajetória. Se estes atores podem ser resumidos teoricamente em duas classes antagônicas, os nexos investigados dependem do exame minucioso dos enfrentamentos que realizaram. Somente a discriminação das suas expressões concretas permite revelar os caminhos trilhados de encontros e desencontros entre e inter-classes, compondo setores e segmentos sociais mobilizados por necessidades e interesses, em conflito ou sintonia, estabelecendo alianças e enfrentamentos que compõem informações significativas relacionadas ao objeto desta investigação. Até este momento da história pode ser identificado um corpo relativamente restrito de segmentos sociais que, em menor número durante o Período Imperial, ganharam diversidade crescente entre a Primeira República e a Era Vargas e adquiriram maior complexidade no decorrer das décadas de 1940 e 1950. As transformações decorrentes do amadurecimento das relações de produção e, consideradas as características específicas assumidas na realidade brasileira com

a inserção tardia e dependente no mundo capitalista, produziram a diversidade de expressões assumidas pelas classes fundamentais no Brasil.

Ao final do Estado Novo o Brasil permanecia dependente da base econômica agrária e culturalmente preso às raízes das relações escravistas e patrimonialistas, porém, o avanço conquistado pelas atividades urbano-industriais nas décadas anteriores já havia alterado suficientemente a composição da estrutura social, de modo a intensificar o processo de conflitos e lutas sociais no período seguinte.

3.1.3 - Nacional desenvolvimentismo, populismo e participação comunitária

A Constituição de 1947, precedida do Movimento Nacional Pró-Constituinte, apesar de haver contado com pouca participação popular restaurou a independência dos poderes, o direito à greve e à estabilidade no emprego. Ao mesmo tempo, manteve a estrutura sindical vinculada ao Ministério do Trabalho e estabeleceu regulamentações legais para a organização sindical. *“A Carta de 46 ficou conhecida como uma das mais liberais que o país já teve”* (GOHN, 2008, p.94). A democratização trouxe de volta as disputas político-partidárias e os processos eleitorais, resgatando direitos políticos conquistados durante a década de 1930 e cerceados pela ditadura Vargas. Este foi um dos fatores que possibilitaram *“uma intensificação da vida política que abre espaço para a participação dos setores dominados”* (IAMAMOTO e CARVALHO, 1988, p.253) e o surgimento de distintas formas de organização social no campo das elites e das classes dominadas.

A República não chegou a ser implantada nos termos dos conceitos básicos republicanos. As classes dominantes disputavam a hegemonia com lastro no poder de influenciar e mesmo determinar a composição do parlamento, executivo e judiciário. O setor urbano industrial expandia seu poderio e peso político apoiado por incentivos públicos recebidos em forma de investimentos em infraestrutura, financiados com recursos externos. Os governos de Eurico Gaspar Dutra e Juscelino Kubitschek foram responsáveis pela realização de grandes obras voltadas a impulsionar a industrialização, especialmente na região sudeste. Por outro lado, o

peso econômico das atividades agrário exportadoras e a representação política dos poucos mas grandes proprietários rurais, demandavam investimentos no campo, cuja modernização também interessava aos organismos financeiros internacionais. Ao mesmo tempo se implantava na esfera estatal um corpo burocrático referenciado na herança cultural patrimonialista e formado pela cartilha ideológica das agências internacionais.

Os questionamentos ao assistencialismo e à filantropia como respostas dos governantes à questão social agudizaram os conflitos sociais em reação à perda de capacidade do Estado na implementação de políticas públicas. A partir de então “*um novo período desponta, tendo como palavra ‘mágica’ a autonomia*”²⁵ (DOIMO, 2004, p.160) e registrando um novo desgaste da aliança entre Estado e igreja católica.

Período fértil em termos de mobilizações populares era nas cidades onde ocorriam manifestações que traziam amplos setores da população para a arena da discussão e pressões políticas, tendo sido registrados grandes protestos, campanhas populares e manifestações contra a carestia nos anos 1946, 1951 a 1953, 1959. Em 1963 o movimento ganhou caráter nacional com o “*dia nacional de protesto contra a carestia*”, organizado em várias partes do país²⁶.

Os sindicalistas apoiaram a organização das manifestações contra a carestia chegando a realizar uma greve geral em 1953. No seu campo específico de lutas, para escapar à política de controle do Ministério do Trabalho, os trabalhadores criaram sindicatos paralelos que, como os oficiais, proliferaram durante este período e promoveram o maior número de greves registradas na história do país. (GOHN, 2008).

²⁵ No esforço de recuperar privilégios perdidos com a implantação da República, a igreja católica desenvolveu suas ações orientada pela defesa da autonomia em relação ao poder público constituído. Apesar da cisão interna entre os setores anti-comunistas e progressistas, defendia sua autonomia e dos movimentos sociais por ela apoiados em relação à estrutura estatal e às elites políticas.

²⁶ Foram também registrados neste período os movimentos por Reformas de Base na Educação (1947 a 1961), movimentos nacionalistas pela cultura estruturados especialmente através do CPC's - Centros Populares de Cultura organizados pela UNE (1954 a 1964), a campanha “*O petróleo é nosso*” (1954), o Movimento de Educação de Base, que promoveu cursos de alfabetização desenvolvidos por escolas através do rádio nos estados das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste (1961) (GOHN, 2008, p.90).

No campo os protestos e mobilizações registrados marcaram o período de ampliação dos investimentos na industrialização do país. Foram movimentos de ocupação e organização de camponeses e trabalhadores rurais que ganharam intensidade na década de 1950 apoiados pelo PCB e setores progressistas da igreja católica. Entre 1958 e 1964 foram crescentes as mobilizações pela Reforma Agrária, como a criação do Movimento dos Agricultores Sem Terra, em 1960 no Rio Grande do Sul e as Ligas Camponesas no nordeste, a partir de 1961, organizadas em treze estados. Em 1963, quando a legislação finalmente autorizou a criação de entidades sindicais rurais, as ações de luta e mobilizações foram deslocadas para a organização dos sindicatos e da Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas do Brasil, a CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, criada a partir da aliança entre forças políticas como PCB, AP e igreja católica (GOHN, 2008, p.101).

O intenso controle social estatal exercido sobre a população ganhou reforço institucional com a criação do Departamento Federal de Segurança em 1946, responsável por organizar nacionalmente as informações sobre atividades *suspeitas* e de risco à ordem pública. O incremento repressivo estatal tinha em vista acompanhar o crescimento do PCB e das entidades a ele ligadas (ou suspeitas de sê-lo) e manter sob vigilância os estrangeiros residentes no país, considerados potenciais instigadores das ideias comunistas. Mesmo assim, durante o período populista houve um intenso movimento de rearticulação da vida democrática em todo o país e várias agremiações partidárias de esquerda foram organizadas.²⁷ (idem, p.92)

Criada em 1962 a partir de militantes da JUC e JEC, a Ação Popular (AP) é um registro peculiar dentre as organizações políticas estruturadas no país, uma vez que a igreja católica caracterizava-se até então pelo vínculo e apoio às elites reacionárias, conforme vimos nos registros históricos sobre o período anterior. “*A formação da AP reflete o fortalecimento da esquerda católica dentro do movimento estudantil*” e manteve a hegemonia da sua direção, elegendo vários dirigentes da

²⁷ Dentre elas: POR - Partido Operário Revolucionário (1953), Política Operária – Organização Revolucionária Marxista - POLOP (1961), PCdoB (1962), AP – Ação Popular (1962) (GOHN, 2008, p.92).

UNE (Silva, s/d, p.9). Esta agremiação apesar de apresentar-se como não marxista, auto definia-se como revolucionária, visando à transformação das estruturas da sociedade e sua passagem do capitalismo para o socialismo (SILVA, s/d, p.90) - posições radicais considerando as referências do humanismo cristão e a valorização da solidariedade adotados pela igreja.

De fato desde o *descobrimento* do Brasil a igreja católica apoiou as elites dirigentes do país, no entanto os conflitos internos, até então sem grande repercussão pública, ganharam maior intensidade e expressão a partir do início dos anos 1950. A disputa entre os setores progressistas e conservadores no seu interior vinha sendo desenhada desde a década de 1940. Em 1952, a criação da CNBB e a indicação de Dom Hélder Câmara ao cargo de secretário geral fortaleceram os setores progressistas acirrando as disputas entre os anticomunistas e as organizações da Ação Católica Especializada, dentre elas a Ação Católica Operária (ACO), Ação Católica Independente (ACI), Juventude Estudantil Católica (JEC), Juventude Universitária Católica (JUC), Juventude Operária Católica (JOC) e JAC (Juventude Agrária Católica)²⁸.

Durante todo o período populista os setores progressistas da igreja católica e da esquerda organizada atuaram prioritariamente junto ao movimento estudantil secundarista e universitário e movimento sindical. O encontro desses dois atores junto aos movimentos sociais foi marcado por conflitos e disputas entre si e deles com o Estado, tendo sempre presente o debate sobre a autonomia, nos termos apontados anteriormente.

O fortalecimento das organizações estudantis a partir de 1957 levou a UNE à condição de principal palco de disputas travadas entre as alas ligadas à esquerda e à democracia cristã (DOIMO, 2004; GOHN, 2008). Além de mobilizar e envolver jovens em todo o território nacional durante os anos 1950 até 1964, formaram

²⁸ Outro importante movimento patrocinado pela igreja foi o MEB – Movimento de Educação de Base. Fundado em 1961 e vinculado à CNBB, sua atuação mais intensa ocorreu nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do país, onde desenvolveu atividades de educação popular de adultos adaptando experiências de alfabetização colombiana, articulados aos princípios filosóficos do educador Paulo Freire e da metodologia francesa. De acordo com informações da CNBB, atualmente o MEB mantém atuação nos estados do AM, RR, CE, PI, MA, DF e no norte e nordeste de MG. Informações obtidas no sítio oficial da CNBB: Disponível em: [http:// www.cnbb.org.br](http://www.cnbb.org.br), Acesso em 26/04/2011.

lideranças que mantiveram atuação política em diversos níveis e instâncias durante as décadas seguintes e atualmente ocupam cargos na hierarquia de governos nacional, estaduais e municipais.

Apesar da concentração populacional na área rural, o processo de industrialização transformava rapidamente as cidades no destino de milhares de migrantes em busca de empregos e melhores condições de vida. A ausência de planejamento urbano direcionado a atender às necessidades dos novos habitantes gerou sérios problemas sociais, muitos dos quais ainda persistem em pleno século XXI. Como resposta às demandas de moradia nos centros urbanos, o poder público fomentou a comercialização de lotes de terrenos e o financiamento de imóveis em conjuntos habitacionais construídos nas regiões periféricas das cidades de maior presença industrial. A política habitacional favorecia a especulação imobiliária sem garantir a oferta de equipamentos e serviços públicos como creches, escolas, postos de saúde, transporte ou mesmo centros comerciais.

O surgimento dos Movimentos de Associações de Moradores (1954-1964) foi impulsionado por este quadro de precariedades na oferta de infraestrutura e de serviços públicos básicos, aliado às insatisfações com as práticas populistas e clientelistas das autoridades públicas que condicionavam o atendimento das reivindicações de melhorias urbanas à troca de votos. Este acúmulo de insatisfações despertou o interesse em participar da vida política local e foi canalizado para a organização das associações de moradores que cresceram “vertiginosamente” nos anos sessenta. É interessante reproduzir a dinâmica registrada por Gohn (2008, p.97): *“As Associações de Moradores foram escolas de formação política em que o aprendiz começava como cabo político eleitoral e seguia como vereador do bairro, e outros cargos mais.”*. Esta forma de organização popular assumiu diferentes características de acordo com as forças e dinâmicas políticas locais. Em algumas cidades foram hegemônicas por lideranças vinculadas a políticos clientelistas reproduzindo as práticas conservadoras citadas por Gohn (2008). Em outras a direção das Sociedades de Amigos de Bairro (SAB's) foi alvo da disputa entre setores progressistas demarcando as áreas de influência dos grupos políticos de esquerda ou destes em relação ao trabalho de base desenvolvido por setores progressistas da igreja católica (DOIMO, 1984). As SAB's conviviam e, em alguns

locais, compartilhavam espaços físicos nos bairros com grupos organizados por setores conservadores da igreja católica ou instituições como o Lions e Rotary Club, que desenvolviam atividades de cunho filantrópico e assistencialista. Mas o chamado mais intenso à participação da população foram os programas de governo orientados pela concepção do Desenvolvimento de Comunidade (DC). Ao fazer referências à heterogeneidade da ação movimentista dos anos 1945-64, Sader (1988, p.198) concluiu:

A diversidade tendia a inscrever-se em registros unificadores, que ordenavam os diferentes movimentos atribuindo-lhes lugares diferentes. Eles ganhavam sentido através do discurso estatal, segundo a versão dominante, getulista. Ou, então, na contrapartida comunista, através da unificação operada pelo partido.

Para Sader, esta é a grande distinção entre os movimentos sociais existentes no período 1946/1964 e aqueles surgidos nos anos 1970, também heterogeneos porém “*não redutíveis a alguma forma ‘superior’ e ‘sintetizadora’*” (idem).

Durante os anos do período populista (1946-1964), quando ao fim da Ditadura Vargas a classe trabalhadora conquistou visibilidade na cena política, a “*participação comunitária*” ganhou destaque no discurso e nos programas governamentais. Segundo Ammann (1985, p.30), desde os anos 1940 o governo brasileiro estabeleceu convênios e acordos de cooperação com organismos internacionais ou diretamente com os EUA, possibilitando a introdução das bases do Desenvolvimento de Comunidade no país. A cooperação previa a vinda de missões estrangeiras ao Brasil, intercâmbio de materiais e métodos pedagógicos entre os dois países e a preparação de especialistas brasileiros nos EUA²⁹. O mote oficial dos acordos versava sobre a necessidade de modernizar a produção agrícola brasileira e

²⁹ No Serviço Social, as Professoras Helena Iracy Junqueira e Nadir Kfoury foram exemplo destas ações. Foram para os EUA, em 1941, com bolsa no âmbito do “Ponto IV”, como ficou conhecida a mensagem que Truman enviou ao Congresso, em junho de 1949, enfatizando a necessidade de ajuda às economias subdesenvolvidas, para ampliar as condições de trocas econômicas entre os EUA e esses países. Em 1950 foi outorgado o *Act for International Development* – Ato para o Desenvolvimento Internacional ou “Ponto IV”, traçando as bases e as noções para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos. Definia-se o projeto de segurança externa frente às possíveis investidas dos países comunistas nos países periféricos. Os objetivos da política de segurança externa norte-americana foram colocados em prática através da mediação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional – USAID (1958), que ganhou destaque no Brasil a partir de 1961, com a promulgação da “Carta Punta del Este”.

promover a educação industrial nos centros urbanos, sob a justificativa de conter os riscos da difusão da propaganda comunista no país. Por sua vez, durante os anos 1950 a ONU esteve empenhada na sistematização e divulgação das experiências de Desenvolvimento de Comunidade (DC), apresentadas como solução às dificuldades de estimular a participação da população nos programas nacionais de desenvolvimento econômico e social (id., *Ibd.*, p.32). Como indicado no Capítulo II, neste período foram realizados diversos eventos financiados pelos organismos internacionais “*interessados na expansão da ideologia e do modo de produção capitalista.*” (id., *ibd.*, p.33)

Os programas de Desenvolvimento DC foram implementados por todo o país durante as décadas de 1950 e 1960, estimulando a participação individual ou coletiva em projetos governamentais, nos quais “*a concepção de participação reduz-se aos horizontes da pequena comunidade*” (AMMANN, 1985, p.47). Inicialmente as atividades estiveram concentradas na região nordeste, onde as lutas dos trabalhadores rurais organizados em sindicatos e nas Ligas Camponesas preocupavam não apenas o governo brasileiro, mas também o norte-americano. A partir dos anos 1960 as ações de DC foram estendidas para as áreas urbanas e, na avaliação da autora, instituíram programas que “*nascem e evoluem de forma insipiente e isolada, em termos nacionais*” (idem, p.86). Nos centros urbanos a “*comunidade*”, especialmente as lideranças, era convidada a participar de atividades desenvolvidas nos equipamentos públicos existentes próximos à sua moradia, a fim de buscar soluções para problemas cotidianos ligados à urbanização tais como a falta de água, luz e oferta de serviços básicos. Ao não serem colocadas em discussão as origens ou causas dos problemas, as soluções apontadas remetiam aos participantes o compartilhamento da responsabilidade e envolvimento direto no saneamento das situações.

Ammann (1985, p.85) cita algumas das formas de organização acionadas para estes fins: “*Centros de Demonstração, Extensão Rural, Centros Sociais, Associações de Bairros, Conselhos de Comunidades, Centros de Desenvolvimento Social, etc.*”. Como observamos é um leque amplo de formatos de *organizações*, que no entanto, não recebeu lugar de destaque nas referências acessadas durante esta investigação, talvez pelos motivos apontados na avaliação de Ammann. Mas

como explicitamos anteriormente, o período populista (1946-1964) foi intenso e rico em termos de movimentos sociais de cunho reivindicatório e lutas por reformas de base, quando “o povo irrompe na cena política brasileira pela primeira vez com algum poder de pressão.” (GOHN, 2008, p.91)

Nos anos imediatamente anteriores ao Golpe Militar de 1964, as posições defendidas pelos setores progressistas da igreja católica e das agremiações partidárias de esquerda conquistavam importantes espaços na disputa pela participação da sociedade e mais especificamente das classes dominadas. Merecem destaque as inovações promovidas pelo Movimento de Educação de Base (MEB)³⁰, “*intimamente vinculado a intelectuais da esquerda católica*” (IAMAMOTO e CARVALHO, 1988, p.366). Ao final de 1962 o MEB introduziu a *animação popular* como técnica utilizada no programa *Educação de Base e Cultura Popular*. Os valores presentes nestes conceitos são diametralmente opostos à noção de comunidade harmônica e desprovida de conflitos ou contradições, conforme concebida oficialmente pela ONU nos programas de DC. Para o MEB a comunidade se estrutura a partir dos processos de educação e conscientização onde o *povo* assume a condição de sujeito da sua transformação. Nesta perspectiva não caberia a *técnicos estranhos ao meio* o papel de sustentar a organização da comunidade, mas sim a um representante “*treinado e assessorado supletivamente*” pelas equipes do MEB até atingirem a capacidade de auto-direção, conforme analisa Ammann (1985, p.95):

A Animação Popular encontra-se, pois, calcada em princípios e métodos do DC difundidos internacionalmente, mas dele se distingue substancialmente quando, superando seu caráter classista e acrítico, passa a atuar com o camponês, pensando-o dialeticamente enquanto classe, e preparando-o para a militância política, através de sindicatos de trabalhadores rurais.

No período nacional desenvolvimentista ou populista a estrutura estatal foi fortalecida em todas as suas funções de dominação e “*converteu-se numa formidável ordem administrativa (...) e numa considerável força sócio-econômica*”

³⁰ Wanderley analisa a aproximação de “intelectuais da esquerda católica” com o marxismo e oferece uma instigante reflexão sobre descontinuidades e pouco aproveitamento da experiência desenvolvida pelo MEB nas seguintes ações desenvolvidas, como por exemplo as CEB’s. A “*falta de memória é um fato habitual e desgastante na sociedade brasileira em geral e nas práticas populares em particular*” (Wanderley, 2007, p.118).

(FERNANDES, 1987, p.324). Os governantes populistas e o consolidado corpo burocrático especializado detinham hegemonia no aparelho estatal, despertando receios da sua autonomização em relação aos interesses “*burgueses*” ou “*pró burgueses conservadores*”:

O Estado surgia como uma espécie de fantasma, não em si e por si mesmo (...), mas por causa do que esse deslocamento parecia representar, como perda do ‘controle burguês’ sobre o Estado e em termos de suas aparentes consequências negativas para a ‘iniciativa privada’ e a liberdade burguesa. (idem, p.325)

Os setores conservadores da sociedade davam ressonância ao discurso anticomunista e às mensagens ideológicas divulgadas através das campanhas e materiais produzidos pelas agências do Programa Aliança para o Progresso e os Programas de DC ofereceram guarida a estas formas de dominação. No entanto, foram insuficientes para conter a onda de manifestações das classes trabalhadoras em oposição ao modelo concentrador de riquezas e poder que, apesar de não representarem riscos imediatos à ordem, “*encontraram uma ressonância intimidadora e continham uma força de irradiação inesperada*” (idem, p.324). Os mesmos mecanismos ideológicos a serviço da dominação favoreceram o surgimento de iniciativas como aquelas desenvolvidas pela igreja católica através do MEB, utilizando conceitos do discurso oficial para fomentar seu próprio projeto.

Quanto ao formato de participação denominado *conselhos*, apenas na década de 1970 os conselhos comunitários tiveram maior presença nas ações governamentais, e mesmo neste período não foram localizados registros conferindo importância significativa ao papel desempenhado por eles na disputa política local. No entanto, durante o período da ditadura militar e sob variadas configurações os conselhos de modo geral foram inseridos na agenda política. De início timidamente, nos anos 1970, e com maior vigor na década de 1980, no contexto das mobilizações societárias e retorno dos processos de disputas eleitorais.

Interrompendo este ciclo de intensas mobilizações populares, o golpe de Estado em 1964 suprimiu as liberdades de organização e manifestação política no Brasil. O intervalo entre o final da ditadura Vargas (1954) e o golpe militar durou

apenas dez anos, mas deixou importante legado de experiências de lutas e rearticulação da vida democrática mais uma vez interrompido no país.

3.1.4 – A ditadura militar

O movimento político que depôs João Goulart da Presidência da República, em sintonia com o “*processo de contra-revolução preventiva implementada em escala mundial*” (NETTO, 2009, p.16), significou a reação diante do avanço das tendências democratizantes e progressistas em maturação nos países da periferia capitalista. Precedido por ampla campanha ideológica de combate aos perigos do comunismo, o Golpe Militar foi apoiado por grandes empresários, proprietários rurais, políticos, setores do capital internacional, conservadores da Igreja Católica e pelo governo dos EUA.

Enquanto os setores democrático populares tinham a sua unidade em constituição, as franjas mais reacionárias da burguesia e seus associados conseguiram unificar o conjunto das classes possuidoras e criaram as condições para o golpe de força de 1964”. (NETTO, 2009, p.19)

Esta unidade expressava o desejo dos setores mais conservadores interromperem iniciativas do governo Goulart em atendimento às demandas e pressões de setores populares organizados e “retomar” o controle sobre o Estado. Os registros de Silva (s/d) recuperam fatos ocorridos durante o mês de março, que acirraram definitivamente os ânimos dos setores reacionários no país. Em comício realizado no Rio de Janeiro, dia 13 de março, Goulart anunciou a nacionalização de refinarias particulares de petróleo e a desapropriação de propriedades para a reforma agrária, “*passando por cima do Congresso Nacional que retarda sua decisão sobre o assunto*” (SILVA, s/d, p.92). Dia 19 de março a famosa “*Marcha da Família com Deus e pela Liberdade*” reuniu 400 mil pessoas em ato contra os riscos do comunismo.

Apesar do importante apoio recebido do governo norte-americano, as forças políticas civis que apoiaram a derrubada de Goulart não conseguiram produzir uma liderança capaz de exercer diretamente o poder. Assim,

(...) cabe aos militares o papel de liderança na imposição ditatorial deste processo, que começa pela depuração interna dos aliados da antevéspera e prossegue com a adoção de mecanismos fascistas e de repressão física contra os grupos de esquerda. (CARONE, 1984, p.6)

Os quatro primeiros anos da ditadura foram dedicados a constituir um bloco de governo coeso em torno de dois objetivos principais: combater o comunismo e ampliar a inserção subordinada do país ao capitalismo internacional. Para isso os militares da “*linha dura*”, identificados com a doutrina da Escola Superior de Guerra, vão aos poucos “*depurando*” o núcleo de poder ao afastar lideranças civis que apoiaram o golpe e cassar parlamentares e governantes que esboçavam indícios de oposição às medidas anunciadas. Quanto àqueles identificados como inimigos e subversivos foram vítimas de prisões e assassinatos logo nos primeiros dias do regime, conforme registrado em diversas publicações.³¹ Os militares intervieram nos sindicatos de trabalhadores, decretaram medidas repressivas e implantaram a política de arrocho salarial.

A partir de 1966 o movimento estudantil se reestruturou e assumiu o papel de principal representante dos setores da sociedade prejudicados com a recessão dos últimos anos. “*A Universidade, em particular a pública, representou um espaço de organização popular, a exemplo da igreja nos anos 1970*”. (GOHN, 2008, p.106). A posse de Arthur da Costa e Silva, em 1967, prometia o rápido retorno à democracia e foi recebida com mobilizações de rua conduzidas por sindicalistas e setores das classes médias, reprimidas violentamente pelo exército. Formalizando a total intolerância militar com as manifestações em oposição à ditadura, em dezembro de 1968 foi sancionado o Ato Institucional nº 5, decretando o fechamento do Congresso Nacional e impondo a censura.

“*A principal característica da atividade legiferante que se seguiu à edição do AI-5 foi a expansão do controle da sociedade pelo Estado*” (GASPARI, 2002, p.232). Se distintos setores da sociedade civil, à esquerda e à direita, foram desmobilizados com o golpe militar de 1964, os partidos e organizações comunistas, além de postos

³¹ Para os crimes cometidos pelos militares durante a ditadura foram consultadas as seguintes publicações: MIRANDA e TIBURCIO, 2008. *Dos Filhos Deste Solo*; GASPARI, 2002. *A Ditadura Escancarada*; SILVA, s/d. *História das Tendências no Brasil*; POMAR, 2006.

na clandestinidade, foram brutalmente reprimidos. Para a esquerda foram anos de resistência, tentativas de derrubar o governo militar e retornar à democracia. Além de levados à clandestinidade, prisão, morte ou exílio de importantes lideranças, as organizações de esquerda também passaram por inúmeras cisões internas nos primeiros anos da ditadura. As três maiores organizações à época do golpe – PCB, PCdoB e AP viveram seguidos “rachas” e ao final de 1973 somavam 19 siglas³². As revoluções Russa, Cubana e Chinesa representavam as principais referências adotadas na definição de estratégias e ações realizadas por essas organizações. Tempos difíceis para as organizações e militância de esquerda, registrados sob forma de denúncia na literatura:

Entre 1973 e 1976, a maioria dos integrantes das direções nacionais do PCdoB e do PCB foi assassinada a tiros ou sob tortura. (POMAR, 2006, p.46)

Assim, depois de liquidar, por volta de 1971, praticamente todos os grupos da chamada ‘esquerda armada’, o aparato repressivo concentrou-se na tentativa de exterminar o PCB e o PCdoB. (NETTO, 2009, p.24)

Os militares promoveram uma combinação atroz na década de 1970 ao reprimir violentamente as manifestações e organizações políticas existentes e adotar medidas econômicas recessivas. Durante o período do “milagre econômico” (1968 a 1973) foi possível aos militares manter o controle social, tanto pela ação truculenta e repressiva quanto pela oferta de empregos, aumento do poder aquisitivo da classe média, atendimento às expectativas de moradia via autoconstrução na periferia, assim como as campanhas ideológicas exaltando o *Brasil Potência, Brasil Grande*, a euforia com a conquista do tri-campeonato mundial de futebol foi amplamente capitalizada pelo regime. Na outra face da moeda estão o expurgo de lideranças nacionais, o fechamento do Congresso seguido de cassações, intervenções nos sindicatos, censura da imprensa e desmantelamento das organizações de esquerda, medidas adotadas na demonstração de força com a justificativa de re-estabelecer a ordem ameaçada pela intensa atividade política do início dos anos 1960.

³² Segundo SILVA (s/d) e GOHN (2008).

Passada a primeira etapa do Golpe e realizada a *operação limpeza*, os militares detinham o controle absoluto sobre o país, tendo desmobilizado desde o parlamento às entidades de classe, inclusive patronais. “*De todas as instituições de âmbito nacional e tradição política, só uma não coube no acerto: a igreja.*” (GASPARI, 2002, p.236)

Apesar de ambígua, a posição da hierarquia da igreja católica oscilou entre o apoio ao regime instalado, mas mantendo a defesa da sua autonomia e “*a inviolabilidade da instituição eclesiástica*” (GASPARI, 2002, p.239). Segundo o autor, este era o recado aos militares contido no pronunciamento da CNBB em junho de 1964, demarcando sua posição contrária às invasões aos conventos e às prisões e tortura contra padres e militantes das pastorais.

A estrutura descentralizada e a autonomia financeira e política das dioceses permitiram a convivência entre setores conservadores e progressistas da igreja católica e serviram de proteção institucional aos seus quadros de esquerda. “*A igreja tornou-se a única instituição nacional a conservar dentro do seu organismo, na plenitude de seus direitos, personalidades publicamente adversas à nova ordem*” (idem, p.244).

A posição assumida pela igreja no Brasil estava em sintonia com a Declaração de Medellín (1968) onde constavam diretrizes à igreja católica latino-americana no sentido de se aproximar com presença mais ativa da realidade vivida pela população no continente. Segundo Sader (1988, p.155) o “molde de Medellín” expressava a conciliação entre diversas tendências internas à igreja latino-americana e permitiu igual diversidade de interpretações ao chamamento de “*presença mais intensa e renovada*”. Neste sentido, a prioridade definida ao trabalho comunitário, já realizado por setores progressistas, passou a contar com o aval e o suporte da hierarquia episcopal.

Nos primeiros anos da década de 1970, os altos índices de crescimento da economia não foram traduzidos em atendimento às necessidades e expectativas da população. O “*sonho da casa própria*” virou pesadelo para milhares de compradores de lotes nas periferias das grandes cidades, sem infraestrutura e serviços públicos e

surpreendidos pela constatação de irregularidades na documentação dos lotes adquiridos. O arrocho salarial imposto desde 1964 fermentava as discussões organizadas pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) e Pastorais por todo o país.

Em meio aos enfrentamentos com a ditadura, a igreja católica vivia processos de disputa de concepção – internos, entre a teologia da libertação e conservadores, e externos, contra o crescimento das igrejas pentecostais e de origem africana. Seu papel na organização, formação e estruturação dos movimentos populares surgidos à época é incontestável. Um exemplo paradigmático, no início dos anos 1970, foi a venda do suntuoso palácio episcopal com objetivo de levantar recursos para o treinamento dos animadores e atividades de formação nas CEB's. Em 1981 calculava-se a existência de 80 mil CEB's mobilizando (ou ao menos influenciando) em torno de 2 milhões de pessoas por todo o país. Uma capilaridade impensável para as organizações de esquerda clandestinas e desmanteladas pela repressão.

Os militantes da esquerda clandestina, dispersos, em processos de auto-crítica acerca das experiências fracassadas vividas no final dos anos 1960 e início do 1970, aproximaram-se das organizações populares estruturadas pela igreja católica, contribuindo especialmente com as atividades de alfabetização e cursos de formação realizados nas comunidades de base. Muitos destes militantes, orientados por suas organizações, foram trabalhar como operários ou fixaram residência em bairros da periferia como estratégia de aproximação à classe trabalhadora e, quando insistiram na manutenção do discurso político doutrinário, enfrentaram dificuldades de aproximação e inserção no cotidiano da população. (SADER, 1988)

A 'racionalidade revolucionária' de partidos com inspiração exógena, ou mesmo daqueles que acabam por permanecer no âmbito das elites intelectuais com discurso enlatado e programado com base em categorias formais de acesso a uma minoria, não têm sido, em si, capazes de sensibilizar para o despertar à participação. (Doimo, 1984, p.39)

Os organizadores das atividades de formação promovidas junto às CEB's reconheciam as contribuições dos militantes de esquerda nas abordagens sobre o funcionamento da sociedade capitalista, nas análises sobre a exploração dos

trabalhadores, nas formas de luta e experiências da sua história. Ou seja, temas capazes de serem identificados e compreendidos a partir do cotidiano vivenciado pelos integrantes dos movimentos sociais.

A autonomia institucional perante o Estado permitiu aos setores progressistas da igreja católica oferecerem apoio e condições concretas de impulsionar processos de organização popular e manifestações reivindicatórias que retornaram às ruas em plena vigência do AI-5. Diante da ausência de liberdades, o Movimento das Pastorais de Periferia Urbana em São Paulo, criado a partir de 1971, foi transformado em espaços de encontro e sociabilidade “*num momento de total cerceamento dos canais tradicionais de participação política tradicionais*” (GOHN, 2008, p.110). O Movimento Contra a Carestia, inicialmente reunindo donas de casa da periferia da zona sul de São Paulo e estruturado através das CEB's, em poucos anos adquiriu dimensão nacional e foi o responsável pela rearticulação de diversos movimentos sociais desativados pela repressão em 1964 (SADER, 1988; GOHN, 2008). Da mesma forma, em 1972, o Movimento dos Loteamentos Clandestinos protagonizou mobilizações reivindicando a regularização dos lotes e contou com o apoio das CEB's, Pastorais da Igreja e Centros Acadêmicos de Faculdades de Direito. (GOHN, 2008, p.113)

Setores descontentes com as intervenções nos sindicatos, a ausência de liberdades políticas, as práticas adotadas pelos dirigentes sindicais identificados como *pelegos*, organizaram grupos de oposição ao sindicalismo oficial. Mobilizados pela necessidade de identificar novas formas de organizar os trabalhadores (fora dos sindicatos sob intervenção) e pelo embate entre as concepções presentes no interior do próprio movimento, surgiram novas lideranças e estratégias de organização do movimento sindical. (CARONE, 1984; SADER, 1988)

O resurgimento dos movimentos sociais em plena ditadura militar contou não apenas com o apoio e estímulo de atores externos, mas com o envolvimento direto e cotidiano de militantes dos setores progressistas da igreja católica e da esquerda clandestina. Condições objetivas envolvendo a segurança pessoal obrigaram os atores envolvidos nas lutas populares e sindicais a travar debates e enfrentar seus

conflitos de concepções em espaços restritos e reservados, portanto distantes e desconhecidos para a ampla maioria dos trabalhadores e população em geral.

Os cuidados com a segurança tolhiam a possibilidade de ampliar o debate de forma aberta e transparente, despertando a desconfiança na base dos movimentos e dificultando o debate dos conflitos entre militantes das diferentes tendências políticas. Se por um lado esta dinâmica despertou resistências dos movimentos às lideranças que apresentavam-se com um discurso considerado hermético, por outro a convivência quase intimista favoreceu aos militantes de esquerda a aproximação e conhecimento das ansiedades e demandas latentes no cotidiano dos trabalhadores dentro das fábricas e nos seus locais de moradia. Diante das contradições sociais existentes, a habilidade destas lideranças, ao captar e traduzir insatisfações naturalizadas no cotidiano em bandeiras de luta, contribuiu para estimular as classes dominadas a organizarem-se e lutar por suas reivindicações específicas e liberdades políticas.

As formas de organização e luta constituídas neste período nutriam “*profunda desconfiança em toda institucionalização*” e, igualmente, “*uma profunda valorização da autonomia de cada movimento*” (SADER, 1988, p.311). Surgiram e cresceram fora da institucionalidade, inclusive por não serem reconhecidos pelo Estado. No entanto, esgotado o governo da ditadura militar e retomadas as liberdades políticas e as disputas partidárias eleitorais, “*não há mais possibilidade dos movimentos populares terem qualquer desdobramento, qualquer crescimento, sem uma incidência direta no interior do Estado*” (SADER, 1987, p.33). A nova conjuntura trouxe novos e mais complexos desafios aos movimentos sociais, inclusive a necessidade de conviver com as diversas instituições, apesar de toda desconfiança consolidada anteriormente.

3.2. Os conselhos pré Constituição de 1988

3.2.1 - Participação e Conselhos Comunitários – referências conceituais e institucionais

Os conselhos existentes no Brasil até a década de 1970 são apresentados como canais de participação controlada, de caráter consultivo ou opinativo, com o objetivo de conhecer as demandas da população e sem poder de intervenção nos processos decisórios (GOHN, 2000, 2007; TATAGIBA, 2004; TEIXEIRA, 2000). O conceito de participação adquire contornos explicativos somente ao considerar o quadro mais amplo dos valores e perspectivas políticas nos quais está inserido. Tal conceito foi objeto de intensos debates durante toda a década de 1970 no cenário internacional. Ao investigar a origem do “*desenvolvimento de comunidade*” no Brasil, Ammann (1985) apresenta evidências das disputas conceituais e políticas em torno do tema da participação manifestadas na literatura e documentos oficiais dos organismos internacionais, especialmente das agências do sistema ONU. Para a ONU,

*(...) o termo participação popular centra a atenção no papel potencial dos estratos majoritários da população, caracterizados até agora por ingressos baixos, exíguo grau de instrução e pouca ou nenhuma possibilidade de fazer-se ouvir nos assuntos nacionais.*³³

Esta *visão instrumental da participação* também esteve presente nas elaborações e recomendações de agências internacionais como a OMS e a OPAS.

O tema *participação* foi pauta em destaque nos diversos encontros nacionais e internacionais realizados ao redor do mundo durante a década de 1970 e, apesar das diversas iniciativas, as dificuldades e imprecisões enfrentadas diante da inexistência de um conceito claro da participação persistiram. Na “*XVIII International Conference on Social Welfare*” em Nairobi, 1974, cujo tema foi “*Desenvolvimento – Participação versus Desenvolvimento – Crescimento*”, duas concepções expressavam, se não a imprecisão, as divergências em torno dos conceitos de participação e desenvolvimento.

³³ NAÇÕES UNIDAS, 1969, p.287 apud AMMANN, 1985, p.14.

No discurso proferido pelo Presidente do Conselho Internacional de Serviços Sociais (ICSW), Rubens Baetz (1975), o conceito de participação aparecia articulado ao acesso (dos indivíduos) a atividades laborais ou de autogestão. Na opinião de Baetz (1975, p.7), o desafio para o binômio desenvolvimento-participação estaria em *“tentar ajustar o sistema educacional às exigências do mercado de trabalho, atual e futuro”*, mas as resistências a mudanças no sistema educacional imporiam dificuldades na realização da tarefa. Como na sua concepção participar significava estar inserido no mercado de trabalho, para o palestrante *“o melhor indicador da participação ativa no desenvolvimento nacional é a distribuição de riquezas. Este é usualmente expresso em termos de distribuição de rendas”* (idem, p.9). Essa noção de participação se refere às oportunidades individuais de inserção social e acesso a serviços, que fica mais clara no diagnóstico apresentado por Baetz sobre o maior obstáculo ao *“progresso social”*, que seria *“a atitude pessoal e o sistema pessoal de valores”*. Segundo o palestrante, *“em certos países”* a origem das resistências está na maioria, uma vez que *“a classe média representa a maioria da população, e assim detém o poder político”* (idem, p.13).

O segundo palestrante na Conferência, Sugata Dasgupta (diretor do Gandhian Institute of Studies da Índia), questionou a concepção de desenvolvimento adotada na ajuda dos “países ricos” aos “não desenvolvidos”, denunciando o surgimento de um tipo de *“imperialismo desenvolvimentista”* responsável por um *“novo tipo de exploração”*. Em sua opinião, ele *“é construído na estrutura das colônias internas de cada nação do Terceiro Mundo e amiúde representa um consórcio direto entre a elite autóctone e o grupo do exterior”* (DASGUPTA, 1975, p.23). Neste contexto, para o palestrante, *“em alguns países, a participação foi postulada, visando, em última instância, ‘legitimar o processo de formação de elites’ e utilizar as pessoas na qualidade de ‘ferramentas’ para o desenvolvimento, ao invés de considerá-las possíveis elaboradoras de decisões”* (idem). Partindo desta avaliação, propôs uma nova perspectiva do conceito, no sentido de

(...) participação nas decisões para o desenvolvimento, bem como em todos os assuntos de importância econômica e política. O novo conceito de participação exige igualdade, já não de oportunidades, mas de consecução, e não para uns poucos ou para a maioria, senão para todos. (DASGUPTA, 1975, p.25)

O palestrante ressaltou que esse conceito não é novo, uma vez que havia sido formulado por Gandhi ao propor a tese política de uma nova sociedade “*muito antes de se iniciar a década do desenvolvimento*” (idem).

Além desta Conferência realizada por entidades profissionais do Serviço Social, ao longo da década de 1970 ocorreram assembléias e reuniões internacionais das Agências do Sistema ONU, das quais participaram autoridades governamentais dos países membros. Nos fóruns promovidos pela OMS e OPAS a abordagem do tema “participação” esteve inserida no contexto mais amplo da elaboração de recomendações aos países membros sobre a implementação das políticas de saúde. O Boletim de la Oficina Sanitária Panamericana³⁴, publicado em Janeiro de 1974, apresenta uma síntese retrospectiva dos eventos sobre o tema da participação no conjunto OMS/OPAS, destacando as principais elaborações em torno da concepção em construção.

A primeira referência indica o princípio inserido no preâmbulo da Constituição da OMS (1946): “*Una opinión pública bien informada y una cooperación activa, por parte del público, son de importancia capital para el mejoramiento de la salud del pueblo*”. Na sequência, apresenta a recomendação aprovada na II Reunião Especial de Ministros de Saúde das Américas em 1968: “*que se intensifiquen las actividades de educación para la salud en todos aquellos programas que contribuyan al desarrollo económico y social de la comunidad rural*”.

A terceira referência, a resolução elaborada pela OMS durante a 23ª Assembléia Mundial de Saúde (1970), dentre os princípios básicos para o desenvolvimento dos serviços nacionais de saúde, estabelece que...

(...) la participación en el desarrollo de todos los programas de salud pública constituyen una expresión de la responsabilidad individual y colectiva de todos los miembros de la sociedad para la protección de la salud de los seres humanos.

A quarta, destaca a 51ª Reunião do Conselho Executivo da OMS realizada em 1973, quando “*también puso de relieve la importancia de la participación de la comunidad como un elemento esencial en el éxito de cualquier política de salud*”.

³⁴ Citação extraída do Boletim de la Oficina Sanitária Panamericana. OPAS. Janeiro, 1974, p.2.

Por fim, cita a III Reunião Especial de Ministros de Saúde das Américas quando foi elaborado o Plano Decenal de Saúde para as Américas. O Plano avaliou o acerto e reafirmou a importância do estímulo à participação da comunidade nos programas de atenção à saúde, indicando a necessidade de

(...) asegurar la participación activa de la comunidad – que representa un recurso de salud de mayor productividad – a lo largo de todo el proceso de organización del sistema, utilizando diversas técnicas, tales como los comites de salud, que integren los sectores agrícola, de educación y vivienda según las condiciones propias de los países.

A sistematização da trajetória do conceito de participação no âmbito do conjunto OMS/OPAS, apresentada pela OPAS, parte da noção de “*opinión pública bem informada e uma cooperação ativa por parte do público*”, conforme citação da Constituição da OMS de 1946, e incorpora a indicação de “*atividades de educação para a saúde*”, em 1968, e a “*responsabilidade individual e coletiva de todos os membros da sociedade*”, em 1970, como protótipos do conceito que em 1973 faz menção textual pela primeira vez à “*participação da comunidade*” e aos “*comites*” ou, como foram chamados no Brasil, conselhos de saúde.

No entanto, como afirmamos anteriormente, não havia consensos ou clareza no significado do termo participação ou quanto às estratégias da sua implementação. A OPAS identificava na década de 1960 vertentes que variavam conforme fosse utilizado como

(...) instrumento de acuerdo con la version anglosajona ('community organization and development'), o se trate de darle un contenido político vinculado al término 'movilización de la población para el desarrollo', o bien si se convierte en un objetivo central de la política social. (Boletín OPAS, p.3)

Para compreender as dificuldades enfrentadas na elaboração do conceito de participação devemos considerar o contexto político mundial. Isto porque as agências internacionais do sistema ONU são formadas pela adesão voluntária de países, que passam então a ser reconhecidos como “países membros”³⁵. A OMS,

³⁵ Para a análise do processo de criação do Sistema ONU consultar o capítulo II desta tese.

criada em 1948, contou com a adesão de todos os países membros da ONU³⁶ e regimentalmente todos possuem igual direito de voto nas decisões internas, dentre eles, os países socialistas. Durante a década de 1960, o cenário geo-político esteve marcado por conflitos como a guerra fria, as disputas envolvendo a implantação do Estado de Bem Estar Social em alguns países da Europa e as ditaduras na América Latina. Portanto, considerando que no âmbito do sistema ONU o tema da participação sempre esteve vinculado a distintos modelos de desenvolvimento, as divergências e disputas internas se expressavam igualmente, uma vez que as sugestões de políticas apresentadas pelas agências internacionais surgiam do debate entre representantes dos diversos países (MATTOS, 2001, p.378).

No início dos anos 1970, a OMS/OPAS associou a definição de política social ao conceito de participação, ampliando a compreensão sobre o tema e definindo que “el proceso de participación es un proceso global que debe cubrir todas las acciones de la sociedad” (Boletín OPAS:4). Ao definir os elementos da participação, apesar de reafirmar a importância de envolver toda a sociedade, ressaltava que deveria ser incluída “*especialmente la población marginal*”. A fim de atingir este objetivo seria necessário definir condições do sistema de representação “*que permitan establecer vías o medios para la participación social. Se sugiere que esta sea encauzada a través de organizaciones formales y o informales (promovidas por el Estado o por grupos políticos o de carácter espontáneo)*”, as quais não deveriam obedecer a padrões rígidos de formato, mas serem constituídas a partir das condições políticas e culturais locais. (idem, p.4)

O teor do debate realizado ao nível internacional e as recomendações das OMS/OPAS à época, *encaixam* na descrição das iniciativas verificadas no Brasil no mesmo período. Ressalvando o ambiente político reinante no país, marcado pela interdição imposta pelos militares de censura e cerceamento do debate e da organização política de cunho oposicionista. Para os militares, o próprio termo *participação* esteve classificado na categoria de temas *subversivos*. Portanto, parafraseando Chauí (2007), não era qualquer um que poderia falar sobre qualquer tema em qualquer lugar.

³⁶ O Brasil foi o proponente da criação da OMS, participou como país membro desde sua origem, tendo ocupado mandato no cargo de Diretor Geral com entre 1953 e 1973.

Assim como verificamos no discurso das agências internacionais, a visão oficial sobre *participação* durante a Ditadura Militar articulava o tema ao projeto de desenvolvimento, denominado “*modelo brasileiro de desenvolvimento*”, pelo Ministro do Planejamento e estrategista do governo Geisel, João Paulo Reis Velloso.

Segundo o ministro³⁷, o modelo de desenvolvimento dos militares estava baseado em estratégias voltadas ao fortalecimento econômico através de pesados investimentos em infraestrutura urbana e industrial, na integração territorial pela via de ações estratégicas nas regiões norte, nordeste e centro oeste e no crescimento econômico acelerado “*como fator independente da distribuição de renda e expansão de empregos*” (CBCISS, 1974, p.7)³⁸. A “*tática*” estabelecida pelos militares para implementar a estratégia de integração correspondeu à criação da Coordenação do Programa de Desenvolvimento Comunitário (CPDC) em 1970, vinculada ao Ministério do Interior. O CPDC cumpriu o papel de “*agência de articulação, integração e participação*” funcionando como um elo de ligação e comunicação entre o governo e as comunidades locais. Para o CPDC, o sucesso do plano de desenvolvimento a longo prazo não poderia prescindir do envolvimento consciente e comprometido da população com a implementação do projeto. Assim, “*a criação do CPDC seria, então, complementar a outras agências atípicas de integração e participação; e viria, em parte, complementar as formas convencionais de participação política (sistema partidário e eleitoral)*” (idem, p.11). As “*agências atípicas*” citadas seriam “*a rede brasileira de telecomunicações, o Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL, as Forças Armadas e a Igreja Católica.*” (idem, p.12)

Sob o título “*Desenvolvimento e Participação no Brasil*” a publicação CBCISS nº 80 oferece uma sistematização dos conceitos e ações governamentais, onde é possível verificar o caráter instrumental conferido à participação na implementação do “*modelo brasileiro de desenvolvimento*”. Os exemplos citados no documento assemelham-se à concepção de participação das agências internacionais e

³⁷ As informações foram extraídas da publicação do Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais, contendo o documento apresentado na 17ª Conferência Internacional de Serviços Sociais em Nairóbi, citada anteriormente.

³⁸ CBCISS, 1974, nº 80. (Não há registro de nome de autores).

reafirmam avaliações apresentadas por autores como Ammann (1985), Côrtes (1996), Teixeira (2001) e Ugalde (1985) citados em diferentes itens desta tese.

Por outro lado, o documento demonstra como o Estado brasileiro criou organismos na sua estrutura institucional com a perspectiva de “*despertar a consciência das energias de indivíduos e coletividades*” e envolvê-los nas ações locais do projeto de desenvolvimento. O discurso oficial tentava seduzir: “*E pretende fazê-lo de tal sorte que a associação povo-governo seja livre, deliberada e consciente*”³⁹. Os organismos acionados para esta finalidade foram a SUDENE, SUDAM, SUDECO e SUDESUL⁴⁰, dentre outros também articulados à Coordenação Nacional de Desenvolvimento Comunitário (CBCISS, 1974; AMMANN, 1985, p.112). A atuação das equipes profissionais nos programas e projetos coordenados pelas Superintendências foi precedida por uma série de atividades de capacitação em Desenvolvimento Comunitário, das quais participaram, entre os anos de 1969 a 1973, cerca de 1500 técnicos de nível superior e médio. (CBCISS, 1974, p.20)

Ao longo dos anos setenta e início dos oitenta, o governo brasileiro, visando “*legitimar o regime autoritário e ampliar as bases sociais de apoio*”, adotou medidas para constituir canais institucionais que incorporassem os interesses em conflito na sociedade. “*Projetos e programas governamentais previam a criação de comissões ou conselhos que deveriam ter entre seus componentes representantes da sociedade civil.*” (CÔRTEZ, 2005, p.152)

Outros estudiosos dedicados ao tema da participação reafirmam as palavras de Côrtes (BRASIL, 2006, GERSHMAN, 1994). De acordo com Teixeira (2001), durante o período da Ditadura Militar no Brasil, os processos de participação previstos nas estratégias das organizações internacionais sob a denominação de “desenvolvimento da comunidade”, foram inseridos nos programas e projetos de desenvolvimento nacional:

(...) os I e II PNDs (1969/1974 e 1974/1979), Planos Diretores da SUDENE, Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado e no Projeto

³⁹ Cornely, Seno Antonio, apud CBCISS, 1974, nº 80, p.16.

⁴⁰ SUDENE, SUDAM, SUDECO, SUDESUL, respectivamente Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste, da Amazônia, do Centro Oeste e do Sul.

Nordeste prevêem a participação, exigência das entidades financiadoras: Banco Mundial, BID.” (TEIXEIRA, 2001, p.162)

Na disputa política, com o apoio de velhas oligarquias novas lideranças assumiram governos locais no final dos anos 1970 e com um discurso *modernizante*,

(...) formulavam programas de desenvolvimento urbano e utilizavam-se da estratégia da ‘ação comunitária’, estimulando a criação de associações de moradores e concretizando a política social da SUDENE de ‘apoio a programas de desenvolvimento local com base no planejamento participativo. (idem)

No entanto, se por um lado o estímulo à participação foi parte das estratégias governistas almejando reconstruir a legitimidade do projeto autoritário hegemônico no país, por outro também foi acionado pelos setores de oposição ao regime vitoriosos nas eleições parlamentares em 1974, municipais em 1976 e estaduais em 1982. Ambos parecem ter buscado respaldo no discurso participacionista contido nas orientações dos organismos internacionais, buscando agregar às iniciativas locais a autoridade conferida pelos agentes externos. No entanto, por fora dos espaços institucionais e acionando outras referências, setores da esquerda clandestina e da igreja católica progressista também atuavam estimulando a participação da população.

A forma como as iniciativas de agregar a participação nos programas e projetos governamentais concretizou-se esteve condicionada às características locais de orientação política dos governantes, ao acúmulo de organização da sociedade civil e a presença de atores políticos “*em cada área de política pública que incorporasse entre suas propostas de mudança a democratização dos processos de decisão*” (CÔRTEZ, 2005, p.152).

As mobilizações de setores da sociedade civil manifestando insatisfações com a situação política e econômica já haviam consolidado importantes instâncias de organização por todo o país. De acordo com levantamento realizado por Gohn (2008) sobre os movimentos e lutas sociais no Brasil, no período entre os anos 1975

e 1980, foram registrados importantes mobilizações articulando apoio aos atos públicos de reivindicação e pressão social⁴¹.

Estes movimentos sociais surgiram nos mesmos espaços e mobilizaram os mesmos setores da população considerados *público alvo* dos programas de DC. No entanto, estavam mobilizados, ao mesmo tempo, pelo discurso elaborado por setores progressistas da igreja católica e da “*esquerda dispersa*”, como analisou Sader (1988, p.178), enquanto os programas de DC articulavam o discurso oficial ao das agências internacionais, conforme apresentado anteriormente. Portanto, quando os programas governamentais de desenvolvimento de comunidade adquiriram maior expressão nos centros urbanos, na década de 1970, outras formas de participação, com conteúdos distintos e conflitantes já haviam sido germinados nas periferias dos grandes centros urbanos e em pequenos municípios brasileiros.

A importância de tais referências na reconstrução do objeto de estudo desta investigação repousa na heterogeneidade das experiências resultantes dos processos participativos desencadeados. A análise das características inerentes aos conselhos criados neste período permite identificar um conjunto de experiências “*ortodoxas*”⁴², tomando como parâmetro as orientações das agências internacionais e as “*heterodoxas*”, que dizem respeito a iniciativas onde as concepções de participação e comunidade são reelaboradas numa perspectiva crítica, propondo mudanças estruturais na sociedade brasileira. Assim como na abordagem apresentada por Ammann (1985, p.84), as experiências conselhistas durante as décadas de 1970 e 1980 não podem ser “*identificadas em seu estado puro*”, mas, ao contrário, “*elas por vezes se permeiam e se apresentam entrelaçadas, num verdadeiro sincretismo ideológico*”.

⁴¹ Principais movimentos surgidos entre 1975 e 1980: Redemocratização do País, Feministas, Anistia, Transportes Coletivos, Lutas por Creches em São Paulo e Belo Horizonte, Comissão Pastoral da Terra, retomada do Movimento Sindical (1976) e grandes greves de trabalhadores (1978), Movimento dos Sem-Terra (1978), Comissão dos Atingidos por Barreiras, do Movimento dos Favelados e lutas pelo pluripartidarismo (GOHN, 2008, p.115).

⁴² As expressões “*ortodoxo*” e “*heterodoxo*” foram utilizadas de acordo com denominação adotada por Ammann (1985, p. 84) nas análises sobre experiências de DC no Brasil.

3.2.2 - Experiências de Conselhos Comunitários no Brasil

A realização de eleições parlamentares e para executivos municipais (excetuadas as capitais, cidades consideradas importantes à segurança nacional e os territórios), pretendia demonstrar as características *democráticas* e *liberalizantes* do governo militar. Considerando serem os pleitos eleitorais o único espaço institucional onde a população poderia exercer o direito de participação, situações como o bipartidarismo, a ausência de liberdade de organização e a truculência contra qualquer forma de oposição, denunciavam os limites impostos ao direito de participar na vida pública. A vitória da oposição nas eleições de 1974 foi um forte indicador da fragilidade política dos militares, quando o MDB, partido da *oposição consentida*, elegeu 16 em um total de 22 vagas de senadores e 165 deputados federais dos 364 que compunham a Câmara Federal⁴³.

A vitória eleitoral do partido de oposição refletia, e ao mesmo tempo estimulava, a organização de movimentos sociais de resistência e luta contra a ditadura, e permitiram implementar ações institucionais de caráter democrático porém localizadas. Assim, entre meados dos anos 1970 e início dos anos 1980, foram registradas diversas iniciativas de construção de espaços de participação popular na gestão pública em pequenos e médios municípios brasileiros⁴⁴, gerando processos mais ou menos “*ortodoxos*” e “*heterodoxos*”, conforme descritos a seguir.

Montes Claros (MG), bastante conhecida entre os estudiosos da história da Reforma Sanitária Brasileira, diferente de outras experiências desenvolvidas no início da década de 1970, não foi uma iniciativa do prefeito ou governador e nem teve abrangência municipal. A experiência realizada no âmbito da política estadual de saúde foi conduzida pelo coordenador do Centro Regional de Saúde, um médico sanitarista, e representou importante referência para o Movimento Sanitarista na construção das propostas de políticas na área da saúde, tendo sido indicada como exemplo de boas práticas de gestão recomendadas pela OPAS/OMS e publicada no Boletim da Oficina Sanitária Panamericana em junho de 1978. A iniciativa consistiu

⁴³ Dados obtidos em publicação de ensino à distância do PMDB, Fundação Ulysses Guimarães.

⁴⁴ Para aprofundar, além das referências indicadas, ver: Revista Pólis nº 6 e 8/1992; 11/1993 e 14/1994; Revista Teoria e Debate nº 4/1988; nº18 e 19/1992.

na implantação de medidas democratizantes na gestão da política pública de saúde, envolvendo a participação dos funcionários da unidade de saúde através do Conselho Técnico Administrativo. “La creación más original de esta experiencia de participación surgida por iniciativa espontánea del personal, fue el Consejo Técnico Administrativo”⁴⁵. Na avaliação do médico coordenador das atividades,

(...) com a atuação do conselho e a democratização das relações institucionais, superava-se, pelo menos em parte, a alienação do trabalho assalariado e os funcionários do Centro Executivo Regional apropriavam-se do planejamento de suas atividades, humanizando-se e podendo, em consequência reconhecerem-se uns aos outros como seres humanos. (MACHADO, 2010, p.69)

Machado fez referência à luta política interna na Secretaria Estadual e no Ministério da Saúde entre “os *técnicos tradicionais e os modernos (estes representados pelos planejadores formados nos cursos promovidos pela OPAS)*” como um dos fatores que contribuíram para o sucesso da experiência de Montes Claros. (idem, p.71)

Em outro exemplo citado com frequência, Vila Velha/ES, no início de 1980, contava com o Movimento Comunitário (MC) organizado em praticamente todos os bairros da cidade. Apesar da designação “movimento”, o MC foi constituído como entidade jurídica, com direção eleita pelos moradores do bairro e vinculado à Secretaria do Bem-Estar Social. Os estatutos, definidos pelo poder executivo local, previam as atividades a serem oferecidas na sede de cada MC: cursos de corte costura, manicure e distribuição de leite em pó (DOIMO, 1984). O Movimento não possuía caráter reivindicatório nem realizava discussões sobre problemas existentes nos bairros, desestimulando assim o envolvimento e participação de parcelas significativas dos moradores. Ainda em 1984, o estatuto padrão dos MC exigia a apresentação de atestado ideológico para os candidatos à diretoria. Segundo a autora, neste mesmo período surgiu em Vila Velha o Movimento de Transporte Coletivo (MTC) organizado por integrantes das Comunidades Eclesiais de Base e com importante apoio da igreja católica local. Os participantes das CEBs/MTC criticavam o atrelamento dos MCs ao governo e sua manipulação por políticos locais, evitando estabelecer relações com os mesmos. “*Mas não somente os MCs*

⁴⁵ Boletín de la oficina Sanitaria Panamericana, Junho de 1978.

eram evitados. Qualquer outra iniciativa de organização popular que partisse de outras pessoas e/ou grupos era considerada duvidosa". (DOIMO, 1984:88). Assim, os clubes de futebol, outras igrejas, blocos de carnaval ou qualquer tipo de mobilização popular eram evitados pelo MTC.

Outras experiências de conselhos comunitários em Recife, Rio de Janeiro e região do Araguaia são citadas por Teixeira (2001), dentre as quais o autor destaca o processo desenvolvido na Prelazia do Araguaia, entre 1983 e 1987. Na região integrada pelos municípios São Félix do Araguaia, Santa Terezinha, Canarana e Porto Alegre do Norte os governos locais com apoio dos setores progressistas da igreja católica, dos movimentos de base e de trabalhadores rurais implementaram *avanços significativos* e inovações como os Conselhos Comunitários Municipais e a Assembléia Popular Orçamentária. Entretanto, no decorrer da experiência *"com a absorção pelo poder público de muitos dos quadros, o movimento popular se ressentiu, reduzindo sua atuação crítica e não fortalecendo sua organização"* (TEIXEIRA, 2001, p.163). O autor cita ainda outros oito municípios onde as tentativas de implementar *conselhos municipais* foram frustradas.

Experiências semelhantes de ações de governos locais foram registradas em pequenos municípios brasileiros, como São João do Triunfo e Cambé (1982), no Paraná, Vitória da Conquista/BA, Ronda Alta/RS e Icapuí, no Ceará.

As iniciativas citadas anteriormente, com exceção de Cambé, Montes Claros e Recife, também são apresentadas por Teixeira (2001) como "espaços públicos autônomos" de "experiências da sociedade civil". Segundo o autor os movimentos das cidades do Araguaia e Vila Velha foram *"pioneiros em reivindicar a discussão e acompanhamento da execução do orçamento municipal"* (idem, p.167). Em outros registros da literatura, Lages⁴⁶, Boa Esperança, Icapuí e Janduí aparecem como exemplos de *conselhos populares*. Registros sobre as atividades realizadas e atribuídas a estes espaços de participação, descrevem o envolvimento da população na busca de alternativas aos problemas cotidianos e também nos projetos de auto-

⁴⁶ A experiência de Lages/SC foi pioneira na democratização da relação do governo com a sociedade: *"a administração pública municipal priorizou a criação destas entidades comunitárias (SAB's) como um de seus principais, senão o principal, programa de governo, fornecendo bases para os demais programas"* (COUTO, 2008, p.81).

gestão, mutirões de equipamentos públicos ou *comunitários*. Nas sistematizações onde são registrados detalhes sobre o desenvolvimento das iniciativas, é possível observar depoimentos dos gestores relatando as dificuldades enfrentadas ao proporem inovações no âmbito dos governos locais com ações de caráter experimental, especialmente considerando as características burocráticas e conservadoras da administração pública brasileira e, em algumas, o fato de terem sido desenvolvidas durante a vigência da ditadura militar.

Na cidade de São Paulo o resgate da experiência conselhistas⁴⁷ identificou o Conselho Municipal de Esportes do Gabinete do Prefeito como primeiro a ser criado, em 1956, na gestão do prefeito Vladimir de Toledo Piza. Passaram-se nove anos, entrando portanto no período ditatorial, até serem tomadas novas iniciativas desta natureza. Durante a gestão do prefeito Brigadeiro Faria Lima (1965-1969) foram criados os conselhos municipais de Cultura (1965), Parques e Jardins (1965), Transporte (1968), sendo que este último teve apenas o regimento interno aprovado. No primeiro ano de mandato o prefeito Paulo Maluf (1969-1971) criou três conselhos municipais: Acidentes e Discussões de Tráfego, Bem Estar Social e Trânsito. Em 1974 o prefeito Miguel Colassuono (1973-1975) criou o conselho municipal de Desenvolvimento da Criança e, em 1975, regulamentou o Conselho de Cultura, que havia sido criado por Decreto em 1965. Segundo Tatagiba (2004, p.235), os conselhos criados nesta primeira fase da ditadura *“cumpriam funções meramente decorativas, em razão do cerceamento da arena decisória”*. Para Gohn (2007, p.71) *“entre 1969 a 1973 – fase repressiva da política brasileira – a prefeitura criou conselhos inoperantes, meros ‘fiscalizadores’ de suas atividades”* e caracterizou as propostas de criação de conselhos dos governos como parte da *política do populismo*. A composição dos conselhos seguia o procedimento de indicações do prefeito, como era praxe neste período. Apesar de algumas alterações implementadas, esta avaliação pode ser estendida às iniciativas da gestão seguinte.

As mudanças na experiência conselhistas registradas durante o mandato do prefeito Reynaldo de Barros (1979-1982) ocorreram em um ano de intensas

⁴⁷ Informações obtidas em GOHN, 2007; Tatagiba, 2004; TEIXEIRA, 2001; TÓTORA e CHAIA, 2004 e instrumentos legais elaborados pela Prefeitura de São Paulo para o ato de criação e regulamentação dos conselhos (Decreto nº 16.100, de 12 de setembro e a Portaria nº 74, de 14 de setembro, ambas de 1979).

mobilizações contra o regime e o aumento da pressão exercida por movimentos sociais exigindo respostas dos governos municipal e estadual para suas reivindicações⁴⁸. Em 1976, o movimento popular de saúde criou na zona leste de São Paulo o primeiro *conselho popular de saúde* e, em seguida, no primeiro ano de mandato, Reynaldo de Barros inaugurou a fase dos *conselhos comunitários*. Assim, a criação de conselhos no final da década de 1970 adquiriu novos contornos na composição e na ampliação de competências, mas fundamentalmente surgiram novidades na origem da iniciativa. Dois formatos distintos, baseados em concepções opostas de participação, como veremos.

Em 12 de setembro de 1979, exatos dois meses após sua posse, o prefeito criou Conselhos Comunitários em cada Região Administrativa do Município. O texto de abertura do Decreto 16.100, justificando a iniciativa, apresenta as seguintes considerações⁴⁹:

*A necessidade de se criar canais de comunicação entre o povo e o governo, que garantam a prática democrática;
O relevante papel que os movimentos populares e as entidades sociais vêm desempenhando no sentido de levantarem as justas reivindicações do povo, propondo soluções e caminhos;
Que o governo local ganha legitimidade na medida que representa os verdadeiros interesses da população;
Que a ação tecnocrata da Municipalidade deve ser transformada numa ação participada, como forma de se adequar à emergência e à dinâmica dos problemas que a cidade de São Paulo tem a enfrentar.*

O Decreto definiu o tempo de mandato dos conselheiros e o direito de voz e voto aos participantes, a eleição dos representantes pelas respectivas entidades e as competências dos conselhos. Foram criados onze conselhos comunitários formados por representantes de associações de classe, entidades sociais, representantes de movimentos religiosos e representantes das SABs. As organizações chamadas a compor o conselho, oficialmente denominadas de “*forças comunitárias*”, somavam 15 cadeiras de representantes com a seguinte distribuição: seis movimentos sociais religiosos, três SABs, duas associações de classes, dois

⁴⁸ Em 1979 São Paulo foi palco de manifestações como: dos movimentos de profissionais das áreas da saúde e educação, de transporte coletivo, lutas por creches, moradia, urbanização de favelas, e pelo pluripartidarismo (GOHN, 2008, p.122). 1979 foi também o ano de aprovação da Lei de Anistia e a volta dos exilados políticos

⁴⁹ Decreto 16.100 publicado no Diário Oficial do Município nº 173, em 13 de setembro de 1979.

clubes de serviços e duas entidades sociais. Cada conselho deveria indicar um representante para compor o Conselho Comunitário de São Paulo vinculado ao Gabinete do Prefeito. As competências compreendiam “*participar nas discussões do orçamento programa*”, “*criar e implantar instrumentos para a participação comunitária*”, organizar audiências públicas sobre demandas e assuntos afetos a todas as Secretarias Municipais e compor comissões e equipes para acompanhar programas e projetos nas fases de planejamento, execução e avaliação. Ainda segundo o Decreto, “*os conselhos comunitários terão prioridade nas agendas de atendimento do Prefeito, dos Secretários Municipais, Administradores Regionais e Diretores de Departamento.*” (D.O.M. 13/09/1979)⁵⁰

A iniciativa tomada logo no início do governo não pode ser interpretada como cumprimento de promessas de campanha, uma vez que as eleições diretas nas capitais estavam suspensas pela Ditadura Militar, tendo o prefeito sido indicado pelo também *biônico* Governador Paulo Maluf (1979-1982). Resta, então, a análise de Tatagiba (2004, p.327) citando os conselhos comunitários criados por Reynaldo de Barros como exemplo: “*no contexto das mobilizações societárias, os conselhos passam a ocupar mais espaço nas estratégias de articulação entre governo e sociedade*”.

Na avaliação de Gohn (2007), “*a ânsia de participação*” represada pela Ditadura Militar teria garantido boa receptividade à criação dos conselhos comunitários, que passaram a compor a agenda de debates das universidades, entidades de classe e profissionais da área social. Durante o ano de 1980, a Coordenadoria do Bem Estar Social - COBES, órgão criado pela prefeitura com a responsabilidade de estabelecer relação direta com os conselhos, conduziu processos de consulta das demandas dos conselhos a serem incluídas na elaboração da programação orçamentária para o exercício fiscal de 1981. Dentre as propostas apresentadas, predominaram “*pedidos de atendimento de carências*” (GOHN, 2007, p.73). Segundo registros da autora, o tratamento burocrático e despolitizado conferido às demandas apresentadas pelos conselhos demonstrava a

⁵⁰ No mesmo ato o Executivo Municipal revogou a criação das Comissões Regionais de Representantes de Entidades Sociais criadas em 20 de fevereiro do mesmo ano pelo seu antecessor, o prefeito Olavo Egydio Setubal.

prioridade do governo ao atendimento dos interesses econômicos organizados. Essas análises e avaliações são compartilhadas por Tatagiba (2004) e Tótora e Chaia (2004). A instrumentalização da participação e os processos de tomada de decisões sob controle dos *técnicos da burocracia estatal*, provocaram a oposição dos movimentos organizados nas CEBs aos conselhos comunitários, “*que passaram a investir suas energias em novos espaços de participação, cujo foco estava na defesa da autonomia dos movimentos em relação ao Estado.*” (TATAGIBA, 2004, p.327)

Em São Paulo, os movimentos sociais alinhados à defesa da autonomia nutriam forte desconfiança em relação ao Estado, às formas tradicionais de organização política, bem como em relação às Sociedades de Amigos de Bairro (SAB's), responsáveis por intermediar as demandas e reivindicações populares com autoridades públicas. A desconfiança, neste caso, provinha de discordâncias quanto ao caráter clientelista verificado no encaminhamento de demandas e na relação dos dirigentes das entidades com partidos, governos e parlamentares⁵¹.

Durante a década de 1970 o governo municipal em São Paulo ampliou a criação de conselhos e a participação da sociedade, mediante a indicação dos representantes pelo prefeito e, por sua vez, os setores progressistas da população organizada não reconheciam sua legitimidade nem reivindicavam ocupar espaços nestes fóruns, privilegiando consolidar suas instâncias de participação.

A partir dos anos 1980, a *participação* ganhou novos adjetivos em discursos e projetos políticos de diferentes matizes⁵² (DAGNINO, 2006; GOHN, 2007). Nos programas dos governos da oposição vitoriosa em 1982, primeira eleição direta para governadores após o Golpe Militar, a participação passou a ser proclamada como sinônimo de descentralização, em contraposição ao modelo centralizado de gestão da Ditadura Militar. No entanto, as medidas de descentralização não passaram de

⁵¹ A experiência paulistana é semelhante à relatada por Pinto (2007) sobre a formação do Conselho Popular de Vitória/ES, em 1986.

⁵² Dagnino (2006, p.16) analisa a apropriação de conceitos como *cidadania*, *participação* e *sociedade civil* nas referências discursivas de dois projetos políticos antagônicos: os projetos democratizantes e os neoliberais. A autora atribuíu ao encontro desses dois projetos a designação de “*confluência perversa*” uma vez que, “*apontando em direções opostas e até antagônicas, os dois conjuntos de projetos utilizam um discurso comum*”.

desconcentração na execução das políticas públicas, com o objetivo mais imediato de reordenamento da máquina do estado e voltado à redução de custos com gastos sociais (TEIXEIRA, 2001). Estas concepções de gestão e participação, conforme apresentadas anteriormente, constituíram as recomendações, e em alguns casos, as condicionalidades de acesso a empréstimos e negociação da dívida externa, determinadas pelas Agências Internacionais.

Posto nestes termos é possível compreender as dinâmicas no decorrer dos anos 1980, quando a *sociedade civil* aparece unificada e *virtuosa* contra o *Estado inimigo* (DAGNINO, 2006; DULCE, 1989). Para Dagnino (2009, p.9), o contexto de lutas contra o autoritarismo contribuiu para formar esta visão:

Considerada o único núcleo possível de resistência a esse Estado autoritário, a sociedade civil se organizou de maneira substancialmente unificada no combate a esse Estado, desempenhando papel fundamental no longo processo de transição democrática.

Apenas o distanciamento histórico possibilitou novas e mais aprofundadas reflexões sobre o tema. As mobilizações sociais iniciadas na década anterior, durante os anos 1980, ganharam maior organicidade e aos poucos foram estruturadas em entidades gerais articulando nacionalmente movimentos populares e sindicais, tais como a Associação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS) em 1980, a Confederação Nacional das Associações de Moradores em 1982 e a Central Única dos Trabalhadores em 1983⁵³. Os governos eleitos com discursos de apelo democrático, muitos deles apoiados por setores dos movimentos sociais, dentre outras iniciativas de diálogo com esta base de apoio, criaram conselhos com características distintas daqueles existentes anteriormente.

Neste contexto, o governador Franco Montoro (1983-1987), eleito em São Paulo pelo PMDB, implementou Conselhos Estaduais⁵⁴, cuja composição obedecia o critério de indicações do governo, sendo na sua maioria escolhidos entre lideranças

⁵³ Em 1980 foram registradas a realização do I Congresso Nacional de Luta Contra a Carestia e a criação de vários partidos políticos, dentre eles o Partido dos Trabalhadores que nasce articulado por intelectuais progressistas e expressivas lideranças dos movimentos sociais e da igreja católica.

⁵⁴ Conselhos da Condição Feminina (1983), da Pessoa Portadora de Deficiência (1984), da Juventude e Comunidade Negra (1986).

e intelectuais com militância política nos respectivos segmentos sociais. (TATAGIBA, 2004). Adotando um discurso participacionista, o governo do estado incentivou os gestores dos municípios paulistas a criarem “*Conselhos de Comunidade*” nos mesmos moldes daqueles criados no nível estadual. Segundo Gohn (2007, p.16), na concepção dos governos do PMDB a participação significava “*um movimento espontâneo do indivíduo, em que não se colocam as questões das diferenças de classe, raça, etnias, etc.*” e caracterizou-se pela intenção de integrar os grupos organizados da sociedade aos órgãos do Estado “*de forma que as esferas do público e do privado possam se fundir*”; o que, segundo a autora, revela a dimensão autoritária no estabelecimento de vínculos e controle social da sociedade e da política (idem). Na área da saúde, obedecendo aos programas federais de descentralização das ações, foram criadas comissões interinstitucionais estadual e municipais com participação da comunidade, objetos de análise no próximo capítulo.

A aparente unidade entre as organizações da sociedade civil que já revelava diferenças e conflitos internos durante o processo de construção das entidades gerais, foi ainda mais tensionada ao serem convidadas a compor as instâncias de participação criadas na esfera estatal. Muitas lideranças de organizações feministas, da igualdade racial, entre outros movimentos sociais e militantes do recém criado Partido dos Trabalhadores (PT, 1980) recusaram-se a participar da composição dos conselhos alegando os riscos de cooptação e perda de autonomia perante o Estado. Os conselhos foram implantados, mas este debate nunca foi suficientemente esgotado, permanecendo nas avaliações dos movimentos populares sobre sua relação com os governos durante os anos 1990 e 2000.

Seguindo a orientação política do governador paulista, durante a gestão de Mario Covas (1983-1986), prefeito de São Paulo indicado pelo governador Franco Montoro, foram criados conselhos com as mesmas características daqueles existentes no âmbito estadual, que receberam as mesmas reações de oposição de parcela dos movimentos sociais. Na gestão de Covas, a FABES - Secretaria da Família e Bem Estar Social, criou o programa “*Trabalho com Forças Sociais*” estabelecendo a criação de conselhos consultivos. Estes seriam canais de participação popular na formulação dos programas e ações da FABES e também colaborariam na articulação com os demais órgãos da administração municipal. “*Um*

ponto de destaque da proposta contida no programa da ex-Fabes com as forças sociais do município refere-se à preocupação em não institucionalizá-lo” (GOHN, 2007, p.74). A observação registrada por Gohn refere-se à análise das recomendações oficiais dirigidas aos técnicos com a preocupação de “*não macular a pureza das forças da população evitando, a todo custo, os riscos de cooptação e manipulação*”, o que, segundo a autora, revelam uma “análise ingênua” sobre as organizações da população. (idem). Ainda no governo de Mario Covas foram criados conselhos de escola com caráter deliberativo que, revogados pelo seu sucessor (Jânio Quadros, 1986-1989), só foram implementados na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992).

Nos conselhos criados sob a gestão do PMDB paulista no âmbito estadual e municipal, também denominados “conselhos comunitários”, transpareceram diferenças contrastantes com iniciativas semelhantes adotadas por governos antecessores, mas que também são distintos das experiências desenvolvidas em outros municípios administrados pelo PMDB e partidos da frente de oposição ao regime militar. No entanto, ao serem abertos os canais de participação no interior da esfera estatal, surgiram possibilidades de serem explicitadas as divergências e conflitos da sociedade civil, até então aparentemente homogênea.

De certo os conselhos não foram os responsáveis por este desvelamento, uma vez que o retorno das liberdades democráticas trouxe novas configurações aos espaços de organização e articulação política, dando início a um período de redefinições de alianças e a explicitação dos “*diferentes projetos políticos que se definiam, expressando visões diferenciadas inclusive quanto aos rumos desse processo*” (DAGNINO, 2002, p.9).

A explicitação desta heterogeneidade ficou ainda mais evidente nos resultados eleitorais do pleito para o governo da capital paulista, quando representantes dos projetos políticos, nos termos definidos por Dagnino, se enfrentaram. Jânio da Silva Quadros, político conservador de estilo autoritário e personalista, foi o primeiro prefeito eleito em São Paulo após 1964. Durante sua gestão revogou a criação dos conselhos criados por Mario Covas, criou o Conselho Municipal de Educação formado por membros de “*notório saber*”, indicados pelo

Executivo e com direito a remuneração mediante participação nas reuniões (TATAGIBA, 2004, p.330), retomando os canais de participação nos moldes autoritários do período ditatorial.

Contemporâneo de Janio Quadros, o prefeito Saturnino Braga (1986-1988) eleito no Rio de Janeiro, pelo PDT - Partido Democrático Trabalhista, propôs a criação de conselhos consultivos híbridos com a representação do governo e da sociedade civil. A estréia do novo estilo de governo, chamado à época de “*socialismo moreno*” sofreu a oposição da Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro – FAMERJ, em função das insatisfações e críticas ao caráter consultivo e à composição definida para os conselhos (TEIXEIRA, 2001, p.164). Esta situação oferece outro aspecto referente à heterogeneidade das organizações da sociedade civil à época. Se em São Paulo os movimentos sociais *combativos* questionavam as SAB's por considerarem suas práticas políticas clientelistas, no Rio de Janeiro a FAMERJ, que reunia militantes de diversos partidos (PCB, PT, PDT, PCdoB e PSDB), compunha importante espaço de lutas e mobilizações pela democracia e direitos sociais no estado (GERSHMAN, 1994, p.108-109).

Distinto dos exemplos das capitais paulista e carioca, em Janduís, município de 5.987 habitantes no interior do Rio Grande do Norte, o conselho comunitário criado por iniciativa popular, em três anos de existência acumulou força política suficiente para lançar e eleger, em 1988, o candidato⁵⁵ à prefeitura. Criado em 1985 por um grupo de militantes de esquerda⁵⁶, o Conselho Comunitário de Janduís logrou aglutinar setores políticos de oposição às elites locais e, após conquistar a prefeitura, várias das suas lideranças assumiram cargos na *administração popular*. Em pouco tempo a administração passou a transferir funções e responsabilidades ao Conselho, como por exemplo o repasse de subsídios para a compra de comida e material de construção (CAMPOS, 1992). Também a “*contratação de certos servidores públicos (como agentes de saúde e professores) passa pela aprovação do conselho*” (AZEVEDO, 1988, p.2). Segundo o registro da experiência, em 1992

⁵⁵ A candidatura foi lançada pelo PMDB.

⁵⁶ O grupo de militantes tinha origem no movimento estudantil onde eram articulados ao PCB, com o qual romperam em 1979 e ingressaram no PMDB e PT no início dos anos 1980. (CAMPOS, 1992).

60% dos habitantes do município estavam associados ao Conselho, a prefeitura “se compromete a encaminhar as deliberações do Conselho Comunitário” (id., ibd.) e “nada que seja importante para a cidade se decide sem o crivo do Conselho.” (CAMPOS, 1992, p.9)

A diversidade verificada na implementação dos conselhos comunitários, aponta a impossibilidade de estabelecer um modelo explicativo com base somente na nomenclatura indicativa ou na avaliação das dinâmicas realizadas em um curto período de existência. Os fatores condicionantes, conjunturais ou estruturais, os elementos internos e externos às disputas de interesses e concepções, a correlação de forças e capacidades de interferir nas dinâmicas locais, constituem, cada qual e articulados entre si, aspectos fundamentais das possibilidades intrínsecas a qualquer mecanismo ou modelo de participação. Esta mesma heterogeneidade fez parte das iniciativas, até então inusitadas no Brasil, de constituir espaços de participação compostos exclusivamente pela sociedade civil e com o objetivo de promover controle social sobre os serviços públicos, os conselhos populares.

3.3 - Os Conselhos Populares

Os conselhos populares no Brasil surgiram entre meados da década de 1970 e início dos anos 1980, quando já se consolidavam iniciativas de mobilizações populares reivindicando melhorias nos serviços urbanos oferecidos com precariedade na periferia das grandes cidades⁵⁷. Eles foram gestados num período de crise e confronto entre as forças autoritárias no poder e setores progressistas em luta pelo retorno à vida democrática, bem como do encontro entre militantes de setores da esquerda, da igreja católica progressista e da população, articulados na luta contra o inimigo comum: “*participando do movimento, a gente descobriu que nós estamos lutando contra um inimigo comum que é esse regime que temos aí*”⁵⁸. Contraditoriamente este encontro que mesclou concepções e métodos de

⁵⁷ Exemplos de maior visibilidade destas iniciativas: Movimento de Pastorais de Periferia Urbana (1971); Movimento do Custo de Vida e Movimento dos Loteamentos Clandestinos (1972); Movimentos pela Redemocratização do País; Movimentos Feministas e criação da Comissão Pastoral da Terra (1975) (GOHN, 2008, p.110).

⁵⁸ Depoimento de liderança do Movimento de Saúde da Zona Leste de São Paulo, colhido pelo GEP-URPLAN (1984, p.42).

organização política foi favorecido pela restrição de espaços públicos onde pudessem ser desenvolvidos o debate e atividades de organização política, mesmo que de caráter reivindicatório. O encontro entre as ações da igreja católica progressista e os militantes de esquerda em bairros da periferia de São Paulo, foi analisado ainda no calor dos acontecimentos:

Os lugares públicos decisivos onde se reelaboraram as experiências populares foram constituídos pelas pastorais católicas e expressaram essa hegemonia. Mas essas pastorais não tinham um discurso capaz de dar conta dos problemas das lutas de classe e das condições da sociedade capitalista, tal como requeriam os militantes. Foi por aí que entraram as teses de uma esquerda dispersada. Entraram desarticuladas dos seus discursos de origem, montados como programas e estratégias revolucionárias. (SADER, 1988, p.178)

Mas em um país de dimensão continental como o Brasil, as características culturais e dinâmicas políticas assumem particularidades regionais e locais, dando lugar a múltiplas alternativas de enfrentamento às restrições de organização e manifestação. Não foi diferente no caso dos conselhos populares.

Conforme apresentado anteriormente, o debate sobre a participação na gestão pública ganhou visibilidade e espaço na agenda política ao final dos anos 1970, tanto nos governos de orientação política autoritária quanto progressistas. A vitória da oposição em municípios de pequeno e médio porte permitiu aflorar a criação de espaços de participação popular com características próprias a cada local, tendo como objetivo favorecer a relação entre governo e sociedade civil. Muitos desses governos de oposição significaram a derrota política conjuntural de setores da sociedade, quase sempre representados por membros de famílias tradicionais que se revezavam à frente de cargos executivos da administração pública.

Nesta conjuntura os conselhos populares no Brasil tiveram sua origem na ação de setores da esquerda ou opositores ao regime militar e refletiram diferentes concepções:

Organismos do movimento popular atuando com parcela de poder junto ao executivo; organismos superiores de luta e de organização popular, gerando situações de duplo poder; organismos de

administração municipal criados pelos governos para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de assumirem tarefas de aconselhamento, deliberação e/ou execução. (GOHN, 2007, p.75)

A literatura sobre o tema cita dois conjuntos de experiências, quando considerados os protagonistas das iniciativas da sua criação. O primeiro se refere às propostas dos governos municipais de oposição ao regime militar, eleitos a partir da segunda metade da década de 1970, e o segundo àqueles estimulados por setores organizados da sociedade civil. (GOHN, 2007; TEIXEIRA, 2000)

No primeiro bloco estão os conselhos populares de Transporte, Saúde e Orçamento, todos com caráter deliberativo e funções de fiscalização, criados pelo prefeito petista de Diadema/SP (1982) e iniciativas de políticas participativas nas administrações municipais de Boa Esperança/ES, Lages/SC, Piracicaba/SP, Ronda Alta/RS, Porto Alegre do Norte/MT e S. João do Triunfo/PR. *“Estas experiências e outras desenvolvidas na década de 1970 e 1980 são absorvidas pelo debate da Constituinte, que incorpora na Constituição o princípio da participação comunitária.”* (TEIXEIRA, 2000, p.101)

No segundo bloco temos as comissões e conselhos populares de saúde da zona leste de São Paulo/SP (1976), a Assembléia do Povo de Campinas/SP (1979) e o Conselho Popular da Comunidade de Osasco/SP (1981) que representaram esforços de unificar lutas e reivindicações populares dirigidas aos governos locais e, segundo Teixeira (2000, p.101), *“são experiências pioneiras, desenvolvidas a partir dos movimentos sociais, muitas delas incorporadas pelos governos locais, na época dirigidos pelo MDB e até pela ARENA”*.

Como vimos no item anterior, adotando o discurso participacionista dos programas de Desenvolvimento de Comunidade, diversos governos de oposição implementaram conselhos comunitários estabelecendo relações de proximidade e diálogo com a sociedade civil. O contraste entre as iniciativas dos novos gestores e os tradicionais governos autoritários contribuiu para que as experiências citadas tenham sido denominadas à época como conselhos populares.

A falta de definição sobre estes canais de participação aparece na diferença de abordagem entre autores nas referências sobre os experiências, como por exemplo os *conselhos comunitários* de Vila Velha/ES, criados em 1984 a partir da iniciativa do governo do PMDB. Alguns autores incluem esta iniciativa dentre as experiências de conselhos populares (AZEVEDO, 1988; CAMPOS, 1992; TEIXEIRA, 2000) enquanto DOIMO (1984) a mantém estritamente na condição de espaços de participação burocratizados e clientelistas.

A trajetória⁵⁹ de parcela significativa das experiências de conselhos populares, inclusive aqueles constituídos por iniciativas de movimentos sociais, registra dinâmicas semelhantes: tiveram origem em processos organizativos da população moradora nos bairros de periferia, foram mobilizados em torno da busca de soluções para problemas cotidianos com apoio de setores progressistas da igreja católica e da esquerda clandestina. Ao constituírem espaços onde não havia cerceamento da palavra, foi possível romper com a condição do isolamento individual, compartilhar conversas e atividades *entre iguais* e reconhecer no outro a identidade de mundo e de lugar que ocupam no mundo. Segundo Sader (1988), ao observar a formação das lideranças, seja no que se refere à apropriação do discurso, seja na descoberta do poder de dialogar com autoridades, coordenar uma reunião, contagiar outras pessoas, torna-se evidente o caráter pedagógico da participação. Esta dimensão das experiências participativas tem recebido destaque nas reflexões de estudiosos e pesquisadores do tema e despertado a preocupação unânime nas avaliações sobre a experiência conselhistas contemporânea, quanto à necessidade de serem investidos esforços nos processos de formação dos conselheiros (PONTUAL, 2004; RAICHELIS, 2003; TATAGIBA, 2002; TEIXEIRA, 2000).

Feltran (2005, p.81), analisando a dimensão do discurso como elemento de mediação entre as esferas social e política, verificou que através da palavra o indivíduo se faz presente no espaço público como um ser político: “*a palavra media a sua ação, que inicia um novo campo, político propriamente, ainda que o objeto do discurso seja algo proveniente do plano das necessidades*”.

⁵⁹ Para esta análise utilizei como referência a pesquisa de Sader, 1988.

Nos processos investigados por Sader (1988), é possível observar a importância das reflexões coletivas compartilhadas, permitindo aos protagonistas destes movimentos sociais alcançarem novos patamares de compreensão sobre os problemas cotidianos e sobre a noção de direitos, traduzidos no discurso e nas atividades reivindicatórias e de pressão sobre autoridades públicas.

Se por um lado, ao constituírem-se em atores coletivos e serem capazes de catalisar insatisfações generalizadas entre moradores dos bairros, os integrantes dos movimentos sociais conquistaram visibilidade e reconhecimento público, por outro lado, a partir dos encaminhamentos das suas lutas específicas adentraram em novos espaços da dinâmica política: a relação com outros movimentos sociais, autoridades, gestores públicos e parlamentares. Ao ampliar o raio de atuação e a pauta de discussões dos problemas locais para temas municipais ou nacionais, a necessidade de assumir responsabilidades nos espaços das disputas políticas mais amplas, seja em processos eleitorais ou lutas reivindicatórias, enfrentaram novos desafios que exigiram um repertório de argumentos e referências que não haviam sido amadurecidos suficientemente.

O aumento das atividades trouxe também exigências organizativas da divisão de tarefas e responsabilidades, as dificuldades em manter a troca de informações no coletivo com a frequência necessária para manter a sintonia entre os participantes e, conseqüentemente, o esgarçamento das relações internas registrando insatisfações, como o distanciamento entre direção e base⁶⁰, como explicitado por uma liderança do movimento de saúde da zona leste de São Paulo: *“O movimento se perdeu muito na base, por ter crescido demais e por esse motivo, grupos iniciantes e grupos de 15 anos... acho que não soube fazer a distribuição no caminhar das coisas”*⁶¹. Sader (1988, p.219) captou a mesma percepção sobre o Movimento do Custo de Vida - MCV (1973) na zona sul de São Paulo: *“uma das suas iniciadoras relaciona o processo de maior organização com um processo de distanciamento entre a direção e a base”*. O depoimento desta mesma liderança é revelador dos efeitos provocados pelo crescimento do movimento, ao relatar a percepção de que seu discurso não era

⁶⁰ Este processo foi analisado em detalhes por DOIMO, 1984; FANTIN, 1987; NEDER, 2001; PINTO, 2007 e SADER, 1988.

⁶¹ Depoimento concedido a FANTIN (1987, p.69).

mais compreendido pelas vizinhas: “*A gente ia falar de alguma coisa, a pessoa não sabia o que nós estava falando, eles falavam outra língua*” (id., ibd.). Os relatos reproduzidos são exemplos de desafios que permaneceram nas experiências desenvolvidas por estes atores sociais.

Conforme o quadro político nacional ia sendo alterado pelo acirramento das contradições sociais e dinâmica da luta política, as insatisfações anunciadas tornaram-se mais complexas, revelando a existência de conflitos internos aos movimentos sociais. Imbuídos da vontade de “*serem sujeitos da própria história*” (SADER, 1988, p.311) e inseridos em contextos mais amplos do que as relações cotidianas de vizinhança, não seria possível para estas lideranças ficarem alheias em relação à agenda política instituída com o fim do bipartidarismo e o retorno das eleições diretas no país.

Assim, por ocasião das eleições parlamentares realizadas em 1978 e para governador em 1982, a decisão de lançar candidatos próprios, como foi o caso do MCV em 1978, ou de apoiar candidaturas a cargos eletivos⁶² provocou estranhamento e desconfianças entre os participantes dos movimentos: “*é que a racionalidade política implicava em discussões estratégicas e divergências que lhes eram estranhas*” (SADER, 1988, p.224). O estranhamento justifica-se, segundo o autor, porque “*dentro do universo comunitário, a própria situação de haver divergências, polêmicas, divisões, já lhes era estranho.*” (idem)

Mesmo a “descoberta” da presença de militantes de partidos clandestinos atuando nos movimentos foi recebida com espanto por integrantes, como revelou a militante do MCV que, em depoimento a Sader (1988, p.225), considerou a anistia um ato de inteligência do governo por *dividir* os movimentos, pois ao serem explicitadas as diferenças, nem todos estariam dispostos a continuar compartilhando a luta.

Nos movimentos investigados por Sader (1988) a reação de desconfiança frente às diferenças e conflitos é reveladora das dificuldades para a convivência com

⁶² Em 1982 foi realizada a primeira eleição direta para o cargo de governadores estaduais após o Golpe Militar de 1964. Neste pleito também foram eleitos Deputados Federais e Estaduais.

o outro, porque o desconhecido e o diferente representam ameaças ao “*universo comunitário*”, constituído das relações pessoais no cotidiano. Segundo Sader (1988, p.311), a defesa intransigente da autonomia de cada movimento nasceu das experiências com o autoritarismo e a auto-organização, que por sua vez geraram “*uma atitude de profunda desconfiança em toda institucionalização que escapa do controle direto das pessoas implicadas*”. No entanto, ao se lançarem em confrontos com os governos autoritários, os movimentos sociais “*adentraram no cenário público*” da disputa política, onde os vínculos com conflitos são intrínsecos. Se o discurso é a forma do indivíduo apresentar-se politicamente no espaço público, é no confronto de opiniões que será necessário demonstrar suas competências discursivas ao travar o debate para lograr o convencimento do outro. “*O espaço público é assim, por definição, atravessado pelo conflito entre partes, e esse conflito é resolvido publicamente, pela disposição a debates intensos e pela performance e virtudes dos participantes dessa arena*” (FELTRAN, 2005, p.75). Desta forma, a disposição para o debate com o outro é essencial para reconhecer e compreender os conflitos inerentes às relações sociais numa sociedade permeada por desigualdades.

Em outras experiências de movimentos populares foram registradas diferentes percepções sobre o envolvimento com os partidos e as disputas político-partidárias. É o caso do Conselho Popular das Comunidades de Osasco (CPCO) onde nove membros da coordenação disputaram eleições para vereador em 1982 e avaliaram: “*com o processo das eleições perdemos um pouco o empenho na construção do Conselho. Quando a eleição acabou, muita gente voltou, outros se distanciaram...*”⁶³. O CPCO, criado em 1981 por decreto do Prefeito, protagonizou conquistas importantes junto à administração municipal e contribuiu com o amadurecimento das disputas políticas locais: “*de início era só de controlar que se falava, depois é de dividir o poder*” (idem, p.27). Nesta experiência, ao menos para os participantes que forneceram depoimentos sobre a história publicada pelo GEP-URPLAN (1984), a relação (permeada por conflitos) com partidos políticos e governos constituídos, é considerada parte da disputa política através da qual querem: “*criar um novo poder que vai somando forças, acumulando, querendo se contrapor aos poderes constituídos.*” (idem, p.27)

⁶³ Depoimento e informações colhido pelo GEP-URPLAN (1984, p.21).

Situação semelhante foi registrada na história do Conselho Popular de Saúde da Zona Leste de São Paulo (CPZL)⁶⁴, como pode ser verificado em alguns trechos do depoimento das integrantes ao GEP-URPLAN (1984, p.43): Inicialmente, *“foi uma surpresa muito grande quando a gente tomou consciência de que a luta levada no Jardim Nordeste era política. A gente tinha medo de falar em política e de repente vimos que a nossa briga era política”*. E no momento seguinte:

Quando surgiram esses partidos políticos que estão aí, nós começamos a discutir política partidária. (...) Foi muito importante essa discussão, porque a gente nunca teve interesse em entender os partidos políticos. Quer dizer, o que é PC, PCdoB. É tanto P que a gente precisou discutir um pouquinho de cada um.

O CPZL, pioneiro dentre os conselhos populares, foi criado em 1979 após longo processo de organização e mobilização do Movimento de Saúde da Zona Leste (MSZL). O movimento surgiu a partir do apoio de setores progressistas da igreja católica e profissionais da área da saúde, sendo a maioria deles vinculados a partidos de esquerda clandestinos. A criação do conselho popular através de Decreto Municipal e a publicação no Diário Oficial dos nomes das conselheiras eleitas foram reivindicações do MSZL e motivos de intensas pressões e demandas. *“Era isso mesmo que elas queriam: a autoridade institucionalizada para exercerem suas funções e não ter de pedir licença para controlar os serviços”* (SADER, 2008, p.277). Mas não abandonaram a mobilização dos moradores e usuários dos serviços nas comissões de saúde, instâncias de organização do movimento.

Os impactos dos processos de maior organização dos movimentos sociais e a exposição aos pleitos eleitorais, retomados nas capitais em 1982, podem ser observados também na experiência do Conselho Popular de Vitória (CPV). Segundo Pinto (2007, p.50), o CPV foi criado como um conselho autônomo e apartidário, exigindo de seus membros o compromisso de não ocuparem *“cargos políticos”*, mas, mudança *“na forma de articulação com o poder público ao longo da sua trajetória, impactaria no perfil de atuação e articulação o movimento”* (idem, p.51). O conselho protagonizou diversas lutas por melhorias dos serviços públicos, entre 1983 a 1986, articulando lideranças e movimentos sociais da cidade: *“No primeiro momento*

⁶⁴ As informações sobre os Movimentos e Conselhos Populares de Saúde da Zona Leste de São Paulo foram pesquisados também em: FANTIN, 1987; NEDER, 2001; SADER, 2008.

assumiram uma postura autônoma em relação ao poder público e posteriormente, com o processo de abertura política, participaram da criação e institucionalização de novos canais de participação” (PINTO, 2007, p.51). Em 1986 o conselho foi formalizado juridicamente e, a partir dos anos 1990, o CPV passou a depender financeiramente de convênios estabelecidos com a prefeitura, diminuiu o número de reuniões realizadas e os principais embates internos giraram em torno das disputas de eleição para os cargos de direção. (id., idb., p.58)

O Conselho Comunitário de Janduí, apresentado anteriormente e também citado dentre as experiências de conselhos populares, passou por processo semelhante ao vivenciado pelos CPV e CPCO. Portanto, ao resgatar a história dos conselhos populares no Brasil, é possível verificar dilemas e conflitos que permanecem nas pautas de avaliação dos conselhos gestores criados a partir da Constituição Federal de 1988. Assim como também é possível constatar a importante dimensão pedagógica da participação, capaz de imprimir novos significados a situações inicialmente percebidas com *medo* e *estranhamento* e favorecer o amadurecimento de sujeitos políticos dentre as classes subalternas. No entanto, ainda persistem as dificuldades de potencializar o alcance desses processos, de forma a diminuir a distância entre os indivíduos inseridos no binômio *direção* e *base* que contribui para o surgimento do que se convencionou chamar de “*elite participativa*.” (TATAGIBA, 2008)

Se nas experiências de conselhos populares apresentadas, os conflitos gerados pela relação com instituições do regime democrático representativo tiveram efeitos desagregadores no interior dos movimentos, as alterações no cenário internacional e nacional, no final do século passado, agregaram novos desafios para os movimentos sociais em suas diversas formas de luta.

Analisando comparativamente os movimentos *de ontem* (1980) e *de hoje* (2000), TEIXEIRA e TATAGIBA (2005) apontam algumas *pistas* a fim de compreender as dificuldades avaliadas por seus próprios participantes. Dentre as questões elencadas⁶⁵, interessa neste momento chamar atenção para a dinâmica

⁶⁵ Além de outras questões apontadas pelas autoras, é importante ressaltar também o aumento do desemprego e da violência urbana.

que teve origem durante o processo de transição democrática e ganhou intensidade nos anos seguintes. Trata-se do “*trânsito de importantes lideranças da sociedade civil para o governo, para os diretórios zonais do Partido dos Trabalhadores, e/ou para os gabinetes de vereadores.*” (idem, p.44). A avaliação, expressa com forte carga negativa pelas lideranças entrevistadas por Teixeira e Tatagiba (2005), é semelhante àquelas verificadas nos conselhos populares apresentados neste item. Tais situações não correspondem a exceções ou casos isolados, mas são parte dos riscos assumidos nas dinâmicas da democracia representativa, tensionadas pela tênue linha que articula as dimensões da sociedade civil e sociedade política nas disputas pelo poder.

3.3.1 - Os Partidos e os Conselhos Populares

A criação de canais institucionais de participação no Brasil correspondeu a iniciativas de grupos e/ou indivíduos, cuja militância política em oposição à ditadura esteve vinculada (organicamente ou não) a partidos políticos, mandatos parlamentares, equipes de governo e projetos políticos distintos. Dada a centralidade das estruturas partidárias no modelo de democracia representativa, vigente no país mesmo durante o período ditatorial, neste item serão apresentadas as concepções presentes no debate entre os partidos políticos sobre os conselhos populares⁶⁶, bem como na literatura produzida ao longo da década de 1980 e início da década de 1990, quando o tema perde espaço no debate político e na literatura.

Se em meados da década de 1970 as mobilizações populares se restringiram a iniciativas localizadas, a partir de 1980 com a distensão política e o fim do bipartidarismo, novos horizontes se abriram. A intensificação das lutas e pressão por direitos e democracia extrapolaram os espaços da periferia e ocuparam as ruas e noticiários. Segundo Soares (1996), entre 1982 a 1985 o ideário participativo teve forte componente trazido pelas classes médias urbanas que, ao perceberem a derrota da alternativa socialista à ditadura, repuseram a bandeira da democracia para a esquerda, expressando seu descontentamento com os resultados do centralismo autoritário. Centenas de entidades profissionais foram criadas nesse

⁶⁶ Utilizarei a partir deste momento as iniciais CP quando me referir aos Conselhos Populares.

período, motivadas mais pelas lutas democráticas do que por interesses corporativos e sindicais⁶⁷. “*A tensão entre democracia e justiça social sombreia todo o desenrolar de nossa longa transição democrática*”. (SOARES, 1996, p.32)

A criação do Partido dos Trabalhadores (1980), impulsionado pelo ideário democrático e fruto do encontro entre sindicalistas, movimentos populares, organizações da igreja católica e das classes médias progressistas, militantes e intelectuais de esquerda, agregou novas perspectivas às lutas dos movimentos sociais e ao mesmo tempo incorporou, em meio a muitos conflitos internos, o debate sobre os CP's.

Conforme afirmamos anteriormente, os CP's foram criados com diferentes papéis na relação com os governos locais, em alguns casos assumindo parcela de poder sobre questões específicas junto ao executivo e, em outros, exercendo fiscalização e pressão sobre o governo. Mesmo sem uma elaboração clara e explicitada sobre o papel, atribuições ou funcionamento desses conselhos, em todas as experiências analisadas, sua criação foi mobilizada tendo como questão central a participação popular (GOHN, 2007). As iniciativas também tiveram como característica comum a ausência de planos estruturados ou modelos pré-concebidos e, portanto, surgiram da interseção entre o agravamento das carências sociais e a presença de “*agentes externos (igreja, partidos de oposição, partidos clandestinos de esquerda, entidades de profissionais liberais, esquerda independente)*” (SOARES, 1996, p.32). Segundo depoimento de um militante do CPCO, “*Não foi um movimento que estava forte que pariu o Conselho. Foi uma turma mais avançada politicamente que percebeu a importância de unificar a luta*”⁶⁸. Nas experiências analisadas foi possível observar o caráter inovador das iniciativas e as tentativas de constituir novas formas de organização, que deliberadamente assumiram características distintas daquelas existentes e questionadas por reproduzirem práticas clientelistas na relação estabelecida com representantes do poder público local e partidos políticos. As SAB's, principalmente na cidade de São Paulo, foram identificadas desta forma.

⁶⁷ Por exemplo, a Associação Nacional dos Assistentes Sociais – ANAS, criada em 1983.

⁶⁸ Depoimento obtido pelo GEP/URPLAN (1984, p.27).

Em meio às referências internacionais (soviets, conselhos de fábricas) e as orientações das agências internacionais (OPAS/OMS, UNICEF, BM), as experiências em andamento implementadas por governos estaduais trouxeram de volta a polêmica sobre os conselhos, polarizada em duas posições: “*como estratégia de governo, dentro das políticas de democracia participativa; como estratégia de organização de um poder popular autônomo, estruturado a partir de movimentos sociais da sociedade civil*” (GOHN, 2007, p.75). A polêmica pressionou a inserção do tema nas agendas de debates dos recém criados partidos políticos de oposição.

Em debate realizado entre representantes de partidos progressistas brasileiros, promovido em 1984 pelo GEP/URPLAN⁶⁹, as propostas de CP assumiram significados distintos e mesmo contraditórios nas posições político-partidárias com atuação junto aos movimentos sociais (PCB, PCdoB, PDT, PMDB e PT⁷⁰). As opiniões sistematizadas revelaram que apenas o representante do PT⁷¹, manifestou-se favorável à criação de conselhos populares, cujo argumento central defendia a autonomia dos movimentos sociais em relação à igreja, aos partidos políticos e ao Estado e, para tanto, a necessidade de articulação entre movimentos nos níveis regional, municipal e estadual. “*Isto daí, na verdade, é para a gente o Conselho Popular. Uma estrutura mais elaborada e que articula mais amplamente o movimento no seu contato com os partidos, com as entidades e com o próprio Estado.*” (p.46)

O debate foi realizado com a moderação do GEP⁷², provocando os participantes a explicitarem sua posição sobre a criação de conselhos populares, considerando o tensionamento entre “*a luta democrática no plano institucional*”, defendida pelo PCB e a “*autonomia que traz consigo elementos de não institucionalização do conflito*”, presente nas intervenções do representante do PT, privilegiando o desenvolvimento dos movimentos populares e, do PDT, remetendo

⁶⁹ As citações de depoimentos foram extraídas do documento “Conselhos Populares e Partidos Políticos”, GEP/URPLAN, 1987 e indicarei os respectivos autores e localização de cada trecho utilizado no decorrer do item.

⁷⁰ PCB – Partido Comunista Brasileiro; PCdoB – Partido Comunista do Brasil; PDT – Partido Democrático Trabalhista; PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PT – Partido dos Trabalhadores.

⁷¹ O PT foi representado por Eduardo Jorge Sobrinho, à época deputado estadual eleito pelo partido.

⁷² Participaram do debate os representantes do PT, PCB e PDT. Os depoimentos do PCdoB e PMDB foram colhidos separadamente, pela impossibilidade de comparecerem ao debate.

ao conjunto dos partidos a tarefa de articulação da sociedade civil no interior de novas entidades.

Na concepção do PCB⁷³, a questão democrática assumia a dimensão de estratégia central e a expressão do seu objetivo programático: a construção do socialismo, concebido como a “radicalização da democracia”. Assim, o representante do PCB reafirmou a linha política adotada pelo partido, que consistia em ocupar os espaços institucionais estatais, respaldado nas avaliações sobre as raízes da formação econômica e social brasileira onde, historicamente, a democratização destas esferas de poder contribuiu para o avanço das lutas populares e conquistas das classes trabalhadoras. Para o PCB, na conjuntura autoritária vivida em 1984, a tarefa imediata capaz de viabilizar a construção do projeto estratégico socialista consistia na democratização do Estado: *“uma constituição democrática, órgãos de soberania popular no âmbito estatal, ou seja, parlamento a nível federal, estadual e municipal, partidos políticos fortes”* (p.49). Para além da dimensão institucional, apontava a necessidade da organização popular partidária e nos *“movimentos de massa fortes, estáveis e sólidos”*, bem como autônomos em relação aos partidos, Estado e às religiões (idem). Nesta perspectiva, os comunistas privilegiavam as

(...) formas de organização permanentes das “massas”, como partidos, sindicatos e entidades com base territorial (SAB’s), considerados as únicas formas capazes de politizar as lutas e construir uma “nova cultura de massas” que exprima outro tipo de visão da sociedade. (p.51)

Segundo o representante do PCB, os CP’s, assim como os movimentos populares, não constituem formas de organização permanente por estarem mobilizados em torno de *“objetivos imediatos”* e corporativos, sem relacioná-los com a luta pela democracia. Apesar de protagonizarem vigorosas lutas e mobilizações, *“acabam se despolitizando”* e, portanto, não poderiam ser identificados como atores estratégicos no projeto de radicalização da democracia ou *“embriões de um poder paralelo no país”* (p.53). O movimento sindical não esteve incluído nesta avaliação, pois a experiência brasileira revelava *“um grau incomparavelmente superior do*

⁷³ O PCB foi representado por David Capistrano Filho, à época membro do coletivo de dirigentes comunistas de São Paulo.

movimento operário e sindical” (p.49). As concepções apresentadas pelo PCB ao mesmo tempo em que avaliavam a ação dos movimentos populares limitadas por estarem mobilizados em torno de reivindicações no âmbito dos bairros, assumia a ausência de formulações das esquerdas sobre o poder local: *“pensamos o país ou pensamos a unidade da federação que é o estado. Dificilmente descemos ao plano de pensar a cidade e menos ainda o bairro”* (p.49). Em síntese, os comunistas foram contra a criação dos CP’s, contrapondo a eles, como se fossem incompatíveis, a necessidade de organizar uma nova cultura de massas: *“Enquanto a política não for uma atividade cotidiana do cidadão, enquanto não houver a socialização da política, não haverá controle democrático do poder a nenhum nível, municipal, estadual ou nacional.”* (p.51)⁷⁴

A concepção de CP defendida pelo representante do PT centrou seus argumentos no reconhecimento da *“validade da espontaneidade da luta da classe trabalhadora”* (p.51), cabendo ao PT a tarefa de estimular novas formas de organização capazes de entrar em confronto com o Parlamento, os sindicatos e as entidades populares tradicionais (SAB’s), submetendo-as ao controle e direção dos trabalhadores mobilizados, *“até que possam chegar através da luta organizada a novas formas de poder”* (p.51). Segundo seu representante, o partido também reconhecia a importância de democratizar as instituições do Estado burguês e, neste sentido, participou de disputas eleitorais para o parlamento e cargos executivos em todas as instâncias possíveis. No entanto, não considerava suficiente democratizar ao máximo as instituições, porque a necessidade dos movimentos sociais construir uma *“proposta de poder alternativa à simples democratização”* caminharia *“inevitavelmente para um choque revolucionário”* (p.53). Desta forma, os movimentos populares teriam o potencial de superar a fase reivindicatória, aprofundar seu programa de lutas para controlar e se contrapor ao poder burguês nos equipamentos de serviços públicos e *“dividir o poder com o Estado”* (p.54). As posições do PT foram claramente um confronto com a proposta de construção estratégica do PCB e a insistência na necessidade de criar *“novas formas de organização que ainda não existem atualmente”* parece ser uma crítica endereçada

⁷⁴ A concepção de política foi explicitada por Capistrano: *“a política é luta para conquistar o poder do Estado. Fundar um novo Estado”* (p.54).

às SAB's, que foram defendidas, com distintas nuances de conteúdo político, pelos representantes do PCB e do PDT.

Nós queremos um poder amplamente baseado em associações, movimentos, partidos, sindicatos e não simplesmente tomar o governo como dizem as fórmulas tradicionais da esquerda brasileira, e, por cima, mudar o modelo de sociedade.” (EDUARDO JORGE, p.55)

Ao longo do debate os representantes do PDT⁷⁵ apresentaram duas propostas de participação⁷⁶. A primeira defendia a necessidade dos partidos políticos articularem os movimentos existentes criando novas entidades, estruturadas por um Conselho Diretor, formado por representantes, em igualdade de condições, de todos os partidos políticos e uma assembléia composta por representantes da sociedade civil. Segundo o argumento apresentado, esta mesma estrutura poderia ser editada no âmbito regional e nacional, de forma paralela às Assembléias Legislativas e ao Congresso Nacional, pois estes *“nada dizem a respeito do nosso povo”* (p.46). A segunda proposta previa descentralizar a gestão pública permitindo a participação da sociedade: *“seriam comissões com técnicos escolhidos e referendados pela comunidade através de suas entidades de bairro”* (p.52). Nas duas propostas a participação assume o sentido de sugerir ações e fiscalizar o governo. Os representantes do PDT concordaram com a posição defendida pelo PT quanto a democratizar as instituições existentes, argumentando: *“para que democratizar o que está podre? No socialismo democrático que eu imagino não há lugar para esse tipo de poder que aí está”* (p.52). No entanto, foram críticos à Assembléia do Povo de Campinas, uma das experiências pioneiras de CP, considerada por eles um movimento *“praticamente de propriedade do PT”* (p.47). Portanto, não ficou clara a posição do PDT em relação à defesa da criação dos CP's. A intervenção de maior expressão retoma a centralidade dos partidos na sua perspectiva programática, defendendo: *“a criação de um poder que, através da mobilização popular, da experiência democrática, crie oportunidade de todos os partidos participarem e leve à deterioração do poder que aí está.”* (p.50)

⁷⁵ O PDT designou dois representantes para o debate: Francisco Michelazzo, membro da executiva estadual do partido e Eva Magalhães, socióloga do instituto Alberto Pasqualine, órgão de estudos ligado ao PDT.

⁷⁶ Tratam-se de propostas apresentadas ao prefeito de Campinas (PMDB) *“para democratização do poder”* na cidade” (GEP/GEPLAN, 1984, p.52).

O PMDB⁷⁷, que em 1984 esteve à frente do governo do estado de São Paulo, reconheceu importância dos movimentos sociais autônomos, nos marcos da concepção liberal de democracia: a defesa do Estado de Direito, dos direitos humanos e constitucionais e a consolidação do sistema de partidos como base fundamental da democracia representativa. Apresentando-se um *“intransigente defensor da democracia”*, declarou ser contrário à criação do CP por identificar nos conselhos *“alguma forma de simbiose entre sociedade e Estado”* (p.60), deixando clara sua posição ao declarar: *“não sei como se possa justificar a criação de conselhos no qual participam representantes do Estado e do movimento popular, formando uma simbiose entre o popular e o estatal”* (p.60). Martins reconhece a importância de estimular e apoiar a organização de movimentos, entidades e outras formas de organização, desde que não tenham por objetivo substituir o *“sistema de partidos”* (p.61). Esta perspectiva, semelhante às posições apresentadas pelos representantes do PDT, identificava nos movimentos sociais os limites da sua ação reivindicatória e, portanto, incapaz de realizar *“atividades políticas na sua expressão mais alta e derradeira”* que culminaria com a *“alternância no poder”*. Isso tudo caberia somente aos partidos pois *“fazer política é disputar o poder na esfera do Estado, é disputar o poder de governo, de comando do aparelho estatal”* (p.61). Portanto, segundo Martins, a descentralização administrativa seria a condição para viabilizar a participação, porque ela favorece a relação da sociedade civil com o governo, o que exigiria a criação de canais apropriados convivendo com as instituições existentes no Estado. Os exemplos de participação implementados pelo PMDB em São Paulo, sem citar os conselhos criados por Franco Montoro⁷⁸, descreveram o envolvimento da população na execução de obras em vários municípios, contribuindo para a diminuição de custos. *“É mais fácil e mais barato governar junto com o povo”* (p.63). O assessor do governador identificou dois objetivos da participação. O primeiro seria a *“devolução social”*, que transfere a execução de serviços à comunidade, considerada a impossibilidade do Estado assumir integralmente esta responsabilidade. O segundo, *“a influência da população no processo decisório”*, articulado ao anterior, significa envolver a comunidade nas

⁷⁷ A Executiva Estadual PMDB/SP indicou Carlos Estevam Martins, assessor especial do governador Franco Montoro, para representá-lo. No entanto, Martins declarou a possibilidade de expressar somente suas opiniões sobre o que pensava ser a posição do partido.

⁷⁸ Conforme citado anteriormente, o governador Franco Montoro criou os Conselhos Estaduais da Condição Feminina (1983), da Pessoa Portadora de Deficiência e da Juventude (1984), dentre outras iniciativas semelhantes até o final do seu mandato em 1987.

etapas de planejamento e fiscalização das ações do Estado, extrapolando os limites da reivindicação. No entanto, deixou claro que isso “não significa a tomada do poder pela população.” (p.64)

O PCdoB⁷⁹, analisando a correlação de forças, a falta de liberdade no país e a fragilidade das organizações populares, considerava inviável a constituição de CP's nesta conjuntura: *“Eles estariam condenados a ser simplesmente instrumentos, quando muito de pressão ou instrumentos auxiliares de dominação do Estado sobre o povo, sobre a classe operária e as demais classes exploradas e oprimidas”* (p.56). Na avaliação do partido, o momento conjuntural exigia a unificação das forças partidárias e políticas constituindo uma *“unidade popular”*, cujo objetivo principal seria *“a luta contra o regime e pela conquista da liberdade”* (p.57). Neste contexto o PCdoB apresentou a proposta (*“ainda não pronta e acabada”*) de articular em torno de bandeiras de luta comuns, a partir do movimento popular existente, a criação de *“órgão, conceitos de unidade, capazes de atrair para suas fileiras as administrações regionais, os órgãos de poder, os partidos políticos, os diretórios e núcleos políticos”* que atuam nos movimentos (p.57). A idéia principal, perpassando toda a argumentação do partido, esteve centrada na unificação das lutas, movimentos e partidos para enfrentar os problemas estruturais e o primeiro passo necessário para realizar as transformações seria a mudança do governo autoritário, porém, neste caminho, o PCdoB diagnosticava no *“sectarismo de parte a parte”* o principal problema político conjuntural (p.59). Assim como o PCB, identificava nos sindicatos as entidades *“mais poderosas”*, sem no entanto reforçar a necessidade de serem criadas tantas formas de organização “do povo” quantas fossem possíveis e unificá-las com as demais existentes em organismos que poderiam, inclusive, terem a denominação de conselhos, desde que unificadas em torno de bandeiras comuns. Com a ressalva de não serem uma *“proposta de governo alternativo.”* (p.59)

É necessário contextualizar a realização deste debate no período de esgotamento do regime militar, pressionado por *“greves, saques a supermercados, linchamentos populares, expressando o desejo das massas de fazer justiça com as próprias mãos”* (GOHN, 2007, p.126) culminando com o movimento Diretas Já, em

⁷⁹ Os depoimentos em nome da Comissão Estadual pela legalização do PCdoB foram fornecidos por Walter Sorrentino e Luzia Soares.

1984. As forças políticas do campo democrático, conforme evidencia o registro do debate, passavam por um momento de explicitação das divergências e profunda dificuldade de constituir alianças e elaborar um projeto político unificado, capaz de disputar junto à sociedade rumos para o futuro do país.

Neste debate promovido pelo GEP/URPLAN, cuja sistematização oferece importante registro de informações sobre o tema, os partidos que se posicionaram claramente contra a proposta de CP's foram o PCB, PCdoB e PMDB, cada qual com distintas leituras sobre a conjuntura e a luta política. Os representantes do PDT desenvolveram argumentos, diagnósticos e propostas sempre referenciados a disputas enfrentadas com os demais partidos no município onde militavam politicamente. O representante do PT, único partido a defender explicitamente a existência dos conselhos populares, estava envolvido organicamente com os movimentos de saúde da zona leste de São Paulo durante o processo que deu origem à criação dos conselhos populares de saúde.

Em linhas gerais, a apresentação de argumentos do então Deputado Estadual (1983/1986) ressaltou um conjunto de princípios inerentes à concepção de movimentos sociais, que seriam os protagonistas da criação dos CP's. Em primeiro lugar a autonomia dos movimentos sociais frente aos partidos, Estado e igreja e a relação de respeito mútuo às instâncias e estruturas de organização e tomada de decisões. Em segundo lugar ressaltava a necessidade de fomentar a democracia interna aos movimentos, superando a existência de "caciques" concentrando informações e poder. Em terceiro lugar, a necessidade de garantir a continuidade dos movimentos nas situações de crises e refluxos, como condição do aprofundamento da capacidade de elaboração de propostas e amadurecimento da consciência política. Por fim, ressaltava a importância da articulação cada vez mais ampla entre os movimentos, tanto do ponto de vista regional quanto setorial. Esta capacidade de ampla articulação entre os movimentos significava, na opinião do representante do PT, o Conselho Popular, *"uma estrutura mais elaborada que articula mais amplamente o movimento no seu contato com os partidos, com as entidades e com o próprio Estado."* (p.46)

Se o lugar de destaque na luta política conferido aos conselhos populares, defendido pelo representante do PT, destoava das posições apresentadas pelos demais partidos de oposição, no interior do próprio PT não existia consenso sobre o tema.

A criação do PT, em 1980, significou um passo importante na organização das lutas dos trabalhadores, articulando a militância dos movimentos sociais rurais e urbanos, setores da esquerda clandestina, intelectuais e igreja católica progressista. A composição do PT na época da sua fundação agregava um leque de forças políticas com clivagens ideológicas distintas. Por dez anos esta heterogeneidade interna alimentou vigorosos debates sobre a natureza do partido, se de massas ou de quadros, com implicações para a definição do programa partidário e sua intervenção na luta política. Apesar do slogan amplamente divulgado durante toda a década de 1980, “*o PT vai governar com conselho popular*”, as diferenças internas de concepção refletiam também divergências na compreensão sobre o que seriam esses conselhos populares, qual seu papel e importância no programa do partido e dos governos conquistados. Também não havia consenso quanto a serem autônomos ou institucionalizados. Dentre os defensores do vínculo com o “*governo democrático e popular*”, o conflito girava em torno do caráter consultivo ou deliberativo e se deveriam ou não ter sua criação estimulada pelos gestores. Alguns setores do partido consideravam os CP’s propostas “basistas” ou de radicais da esquerda, inaplicáveis na disputa política concreta.

Este debate interno teve lastro nos embates travados no âmbito do movimento sindical no final da década de 1970 e adquiriram novos contornos com a criação da Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais – ANAMPOS (1980), quando germinaram as polêmicas sobre o caráter da entidade geral dos trabalhadores. O PCB defendia uma central exclusivamente sindical, enquanto os setores que em seguida criaram o PT tentavam articular os sindicatos combativos, grupos de oposições sindicais e os movimentos populares. Os embates travados resultaram na criação da Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT (1981) e em seguida, na Central Única dos Trabalhadores – CUT (1981). Representaram também a prevalência do *sindical* sobre o *popular* como a posição majoritária, no interior do PT. Segundo Frederico (1994, p.70), “*a prioridade dada à ação sindical*

estendeu-se também para as complicadas relações entre as entidades e o partido político nascente". As polêmicas envolvendo análises valorativas distinguindo os movimentos de origem sindical e popular também foram verificadas nas posições expressas pelos representantes do PCB e PCdoB durante o debate sobre CP's, declarando a *"superioridade"* do primeiro sobre o segundo. Considerando o protagonismo dos movimentos populares na criação e demanda de institucionalização dos conselhos (populares e gestores), resta saber em que medida esta distinção pode ter influenciado na importância conferida ao envolvimento qualificado do partido nos processos de disputa que precederam sua criação e na implementação destes canais de participação.

As discussões internas ao PT sobre os conselhos populares refletiram as diversas concepções de estratégia de conquista do poder formuladas pelas correntes políticas ou militantes *"independentes"*⁸⁰ que integravam o partido. A elaboração da plataforma eleitoral do partido, em 1984, esbarrou no impasse em torno de duas concepções de CP's. Na primeira, eram considerados espaços de poder paralelo ao Estado e principais protagonistas na construção do socialismo, *"quase como a quebra do Estado burguês e a construção de um outro Estado. Quase a repetição da experiência clássica dos conselhos na Rússia em 1917"*. A segunda, identificava nos CP's os espaços de acúmulo de forças na disputa de hegemonia, *"o nosso modo concreto, nessa fase do processo de organização dos trabalhadores e de democratização da sociedade, de quebrar o imenso predomínio do Estado sobre a população e estabelecer uma nova relação entre sociedade e o Estado"* (MOISÉS⁸¹, 1985, p.18). O debate buscava estabelecer a diferença em relação à concepção de participação adotada nos conselhos implementados pelo governo do PMDB no estado de São Paulo, questionados pelos petistas, que tinham como referência as experiências de CP's em andamento⁸².

Em meio à efervescência provocada pela Campanha das Diretas Já, o partido foi derrotado nas eleições para a prefeitura de São Paulo. Janio Quadros foi o

⁸⁰ Expressão utilizada referindo-se aos militantes sem vínculos orgânicos com os grupos organizados, tendências ou correntes políticas internas ao partido.

⁸¹ Em 1984, Moisés integrava os Diretórios Nacional e Regional de São Paulo do PT e, neste último, também atuava como Secretário de Formação Política.

⁸² Em Campinas, Diadema, Osasco e na zona leste de São Paulo o CP de Saúde.

vitorioso, revogou os conselhos criados pelo seu antecessor Mario Covas e retomou a criação dos conselhos de *notáveis*, conforme analisado no item anterior.

Os CP's voltaram novamente à pauta de discussões, em 1988, ano de eleições municipais, com maior intensidade nos fóruns do PT, mas também ganharam espaço na mídia.

Como já nos referimos anteriormente, o slogan das campanhas petistas anunciava que *“O PT vai governar com conselho popular”*, mas ao não explicitar (concepções) o papel e competências destes canais de participação abria um vasto campo de expectativas e interpretações possíveis. Tal dubiedade alimentou desconfiças e frustrações nos setores organizados da sociedade que apostaram na democratização da gestão, nas equipes de governo e internamente ao partido.

As primeiras experiências de gestões municipais petistas tiveram dificuldades para traduzir o ideário democrático em ações concretas de governo. No exercício do poder, mas sem experiência da política administrativa, as mediações necessárias à implementação do programa de governo esbarravam nos diversos interesses e demandas de todos os segmentos da sociedade com os quais as prefeituras se relacionavam. O tempo necessário para encaminhar as ações de governo é distinto daquele demandado nos processos de debate e amadurecimento de propostas. Afinal, como alerta (NOGUEIRA, 2008, p.120) *“a reflexão científica e o diálogo são lentos, o governar precisa de velocidade.”*

Apesar de já avançados os trabalhos constituintes para a elaboração da Carta Constitucional, em 1988 o tema *“conselhos populares”* representou um dos principais pontos de discórdia no processo de prévias realizado para definir a candidatura do PT à prefeitura da capital paulista. Os candidatos que polarizavam as preferências entre os militantes petistas, defendiam diferentes amplitudes para o arco de alianças políticas a serem estabelecidas pelo partido, com vistas ao processo eleitoral. Plínio de Arruda Sampaio considerava necessário estabelecer alianças amplas, que permitissem ao partido desmontar a Nova República e implantar a democracia no país. Em consonância com esta opção propunha desenvolver e fortalecer os conselhos populares, que, dada a amplitude das alianças

pretendidas, teriam funções consultivas junto ao governo municipal. A candidata Luiza Erundina limitava as alianças aos partidos de esquerda, de forma a viabilizar um patamar ofensivo da luta de classes. Sua proposta representava maior espaço político para os CP's, que teriam funções deliberativas (FERNANDES, 1988⁸³). Ao longo do artigo publicado na FSP, analisando o quadro político geral, Fernandes avaliava a inexistência de trabalhadores “saturando” as entidades sindicais, a falta de amadurecimento político dos movimentos sociais e a prevalência das condições objetivas sobre as subjetivas de consciência e de luta política de classes:

Os proletários não formam nem multiplicam conselhos populares e tampouco optam em massa por partidos de esquerda. Dispersam-se e fortalecem os blocos de poder da burguesia, com seus candidatos tipo Montoro, Quadros ou Quéricia. Por isso, as campanhas do PT devem conter elevado teor de socialização política. (idem)

Esta foi a declaração pública de apoio à candidatura de Luiza Erundina, por identificar no seu programa maior nitidez dos dilemas a que estavam submetidas as classes trabalhadoras na cidade. *“Dilemas que são políticos e somente se apresentarão como questões administrativas quando forem submetidos a controle social”* (idem). Quanto aos CP's Fernandes considera que os dois candidatos não alimentam falsas expectativas para a construção do projeto socialista, pois *“Os conselhos são vistos como órgãos da sociedade civil e, a curto ou a médio prazo, só poderão render reformas sociais decisivas, mas distantes da dualidade do poder.”* (idem)

A Revista Teoria e Debate⁸⁴ publicou os artigos *“Sociedade: Participação Popular”*⁸⁵ e *“Os conselhos populares e a administração petista: uma varinha de condão?”*⁸⁶. O nome do segundo artigo já indicava o esforço de dialogar com as expectativas alimentadas em torno da criação dos CP's. Os autores apresentaram análises semelhantes sobre os desafios e problemas enfrentados pelos petistas nas

⁸³ Artigo publicado na Folha de São Paulo, edição do dia 9 de junho de 1988.

⁸⁴ A revista é editada pela Fundação Perseu Abramo, vinculada ao PT.

⁸⁵ Artigo publicado na edição nº 2, mar., 1988, assinado por Celso Daniel, professor da PUC/SP e da FGV e, naquele momento, candidato à prefeitura de Santo André/SP. Disponível em <http://www2.fpa.org.br/portal>. Acesso em 24 set. 2009.

⁸⁶ Artigo publicado na edição nº 4, set., 1988, assinado por Ricardo Azevedo, à época membro da Executiva do Diretório Estadual do PT/SP e do Conselho de Redação de Teoria e Debate. Disponível em <http://www2.fpa.org.br/portal>. Acesso em 24 set. 2009.

experiências desenvolvidas em quatro administrações municipais⁸⁷ e nas gestões a serem conquistadas, assim como nas concepções de CP anunciadas: *“os conselhos hoje são espaços democráticos de atuação que a prefeitura abre no sentido de que haja participação da população, de forma crescente, na definição de tudo aquilo que lhe diz respeito; É necessário que o prefeito e os vereadores abram mão de parcela do seu poder de decisão, mas não significa a intenção de suprimir a prefeitura”* (Azevedo). Ou, segundo Daniel: *“órgãos criados e eventualmente institucionalizados a partir de decisões do governo local, como parte de seu projeto político, na qualidade de canais que permitam expressar a participação popular independente”*. Assim como Azevedo, defendia a distinção entre a criação de canais de participação da própria participação, a impossibilidade de ser definido um único modelo para todas as situações e cidades e a realização da escolha dos representantes com autonomia pelos segmentos sociais. Além dos aspectos comuns aos dois artigos, Daniel também abordou o aspecto do caráter deliberativo *“nas questões a ele atribuídas”*, considerando que, nas situações de baixa capacidade de mobilização, seria mais prudente o caráter consultivo. As posições defendidas foram semelhantes, com diferença na ênfase dada à abordagem sobre o funcionamento da máquina administrativa.

A vitória da candidata do PT provocou o debate sobre os CP's na grande imprensa⁸⁸. Na coluna Tendências e Debates⁸⁹ a pergunta: *“Você acha que os Conselhos Populares estão em contradição com a democracia representativa?”* convidou para argumentar positivamente o advogado e professor de Direito da USP Octavio Bueno Magano, “em termos” o senador Carlos Chiarelli do PFL/RS e negativamente o advogado Dalmo Dallari. O professor Magano respondeu “sim” à questão argumentando que a proposta da prefeita implantar os CP's era ingênua e assustadora ao mesmo tempo, pois “parece ter sido recitada como fragmento de catecismo, com sotaque marxista, mas sem conteúdo concreto”. O assustador obviamente dizia respeito à referência imediata aos “soviets” mas, segundo o

⁸⁷ Trata-se dos municípios de Fortaleza/CE e Diadema/SP, administrados pelo PT, sendo que o primeiro não implementou CP's, e Janduí/RN e Vila Velha/ES, administrados pelo PMDB, cujas experiências foram apresentadas no item anterior.

⁸⁸ Localizamos artigos em outras edições do mesmo jornal nos dias 18/12/1988 com duas páginas sobre o tema com a manchete “PT apóia conselhos populares mas não sabe como trabalhar com eles.”; e na edição de 9/12/1988 artigos assinados por Marco Maciel contrário à criação dos CP's.

⁸⁹ Publicado na Folha de São Paulo, edição de 10 dez., 1988.

professor, se os CP's não tivessem como objetivo a “constituição de um poder popular, então não haverá porque colocá-los no pelourinho”.

O professor Dallari, na sua argumentação, citou o relatório da ONU sobre o tema da participação, em 1956, estimulando o Desenvolvimento de Comunidade e a Encíclica “*Laborem Exercens*”.

Circunstanciado pelos impactos das mudanças ocorridas na virada da década, no início dos anos 1990 o debate sobre os conselhos populares permeou a pauta da concepção petista de “poder democrático e popular” e, em alguns momentos, eram confundidos com os conselhos gestores de políticas públicas.

Em 1994, Celso Daniel propõe uma reflexão crítica sobre a forma de conceber os conselhos populares enquanto organizações “*independentes do Estado, mas responsáveis pela tomada de decisões políticas municipais*”. Em sua opinião, o debate em torno desses canais de participação estava marcado por imprecisão conceitual:

(...) freqüentemente, os conselhos populares foram concebidos na qualidade de órgãos da sociedade, independentes em relação ao Estado e, em simultâneo, detentores da atribuição formal de tomar as decisões políticas locais. (DANIEL, 1994, p.26)

Na opinião de Daniel (1994), identificar os conselhos como órgãos de poder paralelo ao do Estado no contexto das administrações municipais, conforme reivindicado por alguns setores do partido, estaria em consonância com a experiência dos “soviets” russos, criados em outro contexto histórico e orientados pela concepção leninista de destruição do Estado burguês. Para o ex-prefeito, as noções presentes na proposta de conselhos populares reivindicados durante a década de 1980, indicavam “*uma indistinção entre os espaços próprios do Estado e da sociedade na democracia*” (idem, p.26). Chama atenção para a possibilidade de tal idéia revelar

(...) o desejo secreto, de feições fisiológicas, de que os ocupantes de um governo democrático doem, de maneira paternalista, a parcela de poder político de sua responsabilidade aos ‘amigos’ – no caso as

lideranças dos supostos conselhos populares, vinculados politicamente aos governantes. Ou seja, excluindo, por decreto, da competição democrática pelos espaços de participação o restante da sociedade local, em suas variadas formas de expressão organizada. (DANIEL, 1994, p.27)

Outra questão levantada por Daniel (1994), considerando a indistinção entre o papel do Estado e da sociedade, refere-se à possibilidade de tal noção significar o “apego à fusão entre partido, Estado e sociedade, própria ao sistema totalitário.” (DANIEL, 1994, p.27). Essas indicações sobre o debate que naqueles anos alimentava o imaginário de significativa parcela dos movimentos e organizações de esquerda e progressistas reafirmam as constatações da influência de experiências internacionais nos processos de construção dos conselhos no Brasil. Reconhecemos que muitas destas elaborações tiveram a perspectiva de se constituir em contraponto ao autoritarismo do Estado durante a Ditadura Militar, mas, conforme observado por Sader (1988, p.177) quanto às intervenções dos militantes de esquerda, “as mensagens manifestavam uma enorme falta de aderência à realidade vivida pela população. Incapazes de tratá-las através de termos em que era vivida no cotidiano popular, mostravam-se sobretudo inatuais”.

Se não podemos generalizar esta afirmação à intervenção de todas as forças de esquerda com atuação política junto aos movimentos sociais, tampouco é possível desconhecer sua validade enquanto recurso analítico deste período onde identificamos a origem da criação dos conselhos. A polêmica travada em torno da concepção de Conselho Popular, divisora de opiniões internamente ao PT, mobilizou esforços explicitados através da imprensa oficial do partido na tentativa de diferenciar a natureza e finalidades dos canais de participação popular previstos no programa de governo da prefeitura, daquelas experiências desenvolvidas nos países socialistas no início do século passado. No entanto, assim como a polêmica permaneceu nos debates entre as correntes políticas do PT, é possível sugerir que também tenham deixado resquícios no imaginário e nas expectativas depositadas nos conselhos, alimentadas pelos movimentos sociais mobilizados também por esse discurso a partir de meados da década de 1970.

A reconstrução realizada neste capítulo teve por objetivo identificar no registro histórico da sociedade brasileira, nos processos desencadeados a partir das

relações e estratégias de dominação, as influências e referências que possibilitaram o surgimento da experiência conselhistas no Brasil com as características assumidas a partir da Constituição Federal de 1988. As informações obtidas e apresentadas neste e nos capítulos anteriores, permitem afirmar que, em correlações de forças desiguais, distintas e antagônicas concepções de participação circularam pelas esferas da sociedade civil e política. Nesta trajetória, os conselhos foram acionados como um dos instrumentos voltados a concretizar a luta política na disputa pela hegemonia, assumindo diferentes características de acordo com a capacidade organizativa dos atores sociais envolvidos, o(s) projeto(s) político(s) à frente da sua criação ou mudanças de direção política dos órgãos públicos, próprias da alternância de poder.

No próximo capítulo serão apresentados os desdobramentos destes encontros e disputas que, ao serem confrontados nas dinâmicas do processo constituinte, adquiriram novos estatutos no contexto institucional.

CAPITULO 4 – CONSELHOS DE SAÚDE NO BRASIL: SUJEITOS, PROPOSTAS E PROJETOS EM DISPUTA POR ESPAÇOS INSTITUCIONAIS

Este capítulo tem como objetivo retomar aspectos do debate sobre a criação dos conselhos, articulando dados apresentados nos capítulos I e II aos processos desencadeados na trajetória dos movimentos sociais de saúde e seus desdobramentos na Assembléia Nacional Constituinte. São explicitadas as propostas, concepções e conflitos estabelecidos em torno da construção do projeto de reforma sanitária brasileira, que estabeleceram as bases para a inserção do direito à participação da comunidade⁹⁰ na seção sobre a saúde da CF88. Os canais institucionais de participação criados na área da saúde foram adotados como referência na implantação dos conselhos gestores, criados pelas regulamentações da CF88 a partir da década de 1990, em diversas áreas de políticas públicas.

4.1 – A trajetória do Conselho Nacional de Saúde

O Conselho Nacional de Saúde (CNS)⁹¹ foi instituído como órgão de cooperação do Ministério da Educação e da Saúde Pública em 1937, formado por especialistas da área indicados pelo chefe da pasta e designados pelo presidente da República, com funções de assessorar o ministro. Em 1953, ao ser criado o Ministério da Saúde, o CNS foi inserido no organograma do novo ministério mantendo as funções e composição anteriores (17 membros). Novas mudanças, em 1959 e 1960, alteraram o número de componentes sem, no entanto, modificar a forma de indicação e competências. A partir de 1962 sua estrutura foi ampliada, criando a figura do secretário-geral, responsável pelos encaminhamentos burocráticos e incluindo representantes de órgãos do governo ligados a áreas de

⁹⁰ Conforme inciso III do artigo 198 da Constituição Federal de 1988.

⁹¹ Informações obtidas em BRASIL, 2006; CÔRTEZ, 2009; GERSCHMAN, 1994; LIMA, 2002; PAIM, 2007 e nos sítios eletrônicos: Disponível em: <http://www.cebes.org.br> e <http://www.saude.gov.br>. Acesso em 24 set. 2009.

atuação não exclusivamente médicas⁹², chegando ao total de 26 conselheiros. Após o golpe militar o Conselho teve sua composição reduzida para 14 conselheiros, ampliando a presença de militares e com predominância da categoria médica, manteve o caráter consultivo. Desde sua criação, o Conselho contou com a participação de representantes de órgãos governamentais e associações técnico-científicas (CÔRTES, 2009, p.43-46).

Nesta primeira fase, assim como as responsabilidades sobre a política de saúde eram centralizadas no governo federal, a existência de conselhos também restringiu-se a esta esfera de poder. Portanto, não existiam canais de comunicação com as esferas locais onde eram prestados os serviços, nem estimulada a participação da comunidade. Os membros indicados por “notória especialidade” tinham origem nas entidades organizativas da categoria médica (Associação Médica Brasileira, Academia Nacional de Medicina) que, como apresentado no capítulo II, tiveram atuação destacada na criação da OMS e ocuparam cargos na sua estrutura e também na OPAS.

A partir da década de 1970 teve início uma nova fase na conjuntura nacional, impactada pelas dinâmicas de natureza internas e externas ao país, descritas ao longo do capítulo anterior. Além do processo de urbanização trazendo novas demandas para as políticas públicas, são elas, especialmente, as mudanças no cenário mundial, provocadas pela crise econômica (1973) com incidência nas orientações das agências internacionais, o aprofundamento da perda de legitimidade política do regime militar perante as elites e a rearticulação dos movimentos de oposição, que mobilizaram diversos setores da sociedade civil. Conforme já analisado, o discurso participacionista introduzido no país pelos organismos internacionais desde a década de 1950 ganhou fôlego e foi traduzido, com distintos significados, em iniciativas de governo e de setores progressistas, como a igreja católica, a oposição consentida e grupos da esquerda clandestina. A área da saúde foi palco de convergência de variadas ações e reações à ditadura militar, protagonizadas por sujeitos coletivos que, apesar dos conflitos e divergências internas, consolidaram sua luta em torno do projeto político de reforma sanitária

⁹² Representantes dos Ministérios da Educação e Cultura, Agricultura, Viação e Obras Públicas e Trabalho passaram a compor o CNS, sugerindo a ampliação do conceito de saúde.

brasileira - RSB. Por outro lado, neste mesmo período, a iniciativa privada reivindicava ocupar maior espaço na prestação de serviços de saúde e no acesso a recursos públicos, pressionando os agentes públicos nas esferas do executivo e legislativo. Nos anos seguintes, estes fatores influenciaram as mudanças registradas na definição das políticas de saúde, nas estruturas burocrático-administrativas e no Conselho Nacional de Saúde.

Neste contexto, em 1970 o quadro de componentes do CNS foi novamente alterado, passando a 16 conselheiros, manteve a presença dos militares, reduziu o número de representantes das categorias médicas e incluiu a representação das áreas de farmácia e administração hospitalar, indicando a entrada formal do setor privado nas instâncias de formulação da política de saúde no Brasil. A estrutura institucional da área, neste período, era composta pelo setor Previdenciário, onde concentrava-se a maior parte dos recursos orçamentários, e o de Saúde Pública. A contratação de prestadores de serviços hospitalares e de apoio diagnóstico e terapêutico concentrou no setor previdenciário a responsabilidade pelo financiamento de grande parte dos serviços de saúde oferecidos à população. (CÔRTEZ, 2009. p.46)

Como decorrência da criação do Sistema Nacional de Saúde⁹³, em 1976 o CNS passou a integrar a estrutura básica do Ministério da Saúde na qualidade de *órgão colegiado*, sem que suas competências tivessem sido significativamente alteradas. A estrutura do CNS foi profundamente modificada com a ampliação do número de conselheiros⁹⁴ e a criação da secretaria executiva e dos setores de apoio administrativo, documentação, financeiro e seis câmaras técnicas. As mudanças operadas refletem a complexidade assumida pela política de saúde e a ampliação de responsabilidades conferidas ao Conselho, sendo esta estrutura semelhante à existente atualmente. (CÔRTEZ, 2009, p.46)

⁹³ O Sistema Nacional de Saúde foi proposto pela V Conferência Nacional de Saúde, em 1975, e acatado pelo governo federal (PAIM, 2007).

⁹⁴ O CNS passou de 16 para 23 conselheiros, sendo todos indicados pelo ministro: 7 do Ministério da Saúde; 5 de outros ministérios; 6 de instituições ligadas à saúde e 5 técnicos de notória capacidade e experiência na área da saúde (CÔRTEZ, 2009, p.46).

Em 1987 o CNS foi reformulado de acordo com proposta elaborada por uma comissão interministerial. As principais mudanças foram na função de deliberação coletiva de segundo grau, porém, mantendo na sua composição *personalidades de notória capacidade e comprovada experiência em assuntos de saúde*. A presença dos *especialistas* na composição do CNS, tão comum em conselhos criados até então, só desapareceu com novas alterações realizadas em 2003.

A trajetória do CNS é expressão das dinâmicas empreendidas por atores políticos, mediada pela capacidade demonstrada na elaboração de projetos políticos e habilidades para implementá-los.

Se durante a ditadura os processos de organização da população aconteceram por fora das instituições legais, alguns setores da sociedade civil optaram por atuar nas possíveis “brechas institucionais”, como se convencionou chamar a estratégia de inserção nos espaços estatais durante a ditadura. Ao final do período analisado percebe-se que a estratégia de inserção no aparelho do Estado, orientada pelo projeto político expresso nos termos da Reforma Sanitária Brasileira (RSB), apesar de conquistar parâmetros legais para a ampliação de direitos, ressentiu-se da falta de adesão e apoio popular para os enfrentamentos que se propôs realizar. A análise das iniciativas que confluíram para a aprovação da proposta do SUS na Constituição Federal de 1988 ratifica esta constatação.

4.2 – Os movimentos sociais da saúde

As informações sobre a trajetória dos sujeitos protagonistas das lutas, processos e mobilizações que chegaram ao seu ápice nas disputas travadas na Assembléia Nacional Constituinte, foram obtidas nos documentos elaborados pelo CEBES e em depoimentos obtidos através de pesquisas do Ministério da Saúde, dissertações de mestrado, teses sobre o tema e nas entrevistas concedidas à pesquisadora pelos médicos sanitaristas Jorge Kayano e Roberto Gouveia⁹⁵. Os

⁹⁵ Para esta investigação foram entrevistados os médicos sanitaristas Jorge Kayano (JK), em 06 de agosto de 2010, e Roberto Gouveia (RG), em 09 de junho de 2011. Os dois entrevistados tiveram atuação profissional e de militância política na área da saúde, na zona leste de São Paulo, nos anos 1970. Ao longo do capítulo são utilizadas as iniciais JK e RG para identificar as respectivas citações.

registros analisados forneceram dados concentrados principalmente nas experiências desenvolvidas no eixo Rio de Janeiro/São Paulo/Brasília, apesar de serem relatados Encontros Nacionais com significativa presença de participantes da maioria dos estados brasileiros. Os registros apontaram que as ações desenvolvidas pelos militantes em defesa da democratização da saúde tiveram protagonistas com origem em várias frentes de luta, sendo que todas demonstraram ter cumprido importante papel para as conquistas inscritas na CF88: na academia, no parlamento federal, nos órgãos públicos da área de saúde das três esferas de gestão, na relação com partidos políticos e a igreja católica. A partir destas instituições, setores progressistas de diferentes matizes político-ideológicas, com maior ou menor inserção no trabalho de base junto à população, envolveram-se e/ou apoiaram a organização do movimento sanitaria e dos movimentos populares de saúde.

Dezenas de experiências começam a ser realizadas no país, ligadas às universidades, à igreja, ou mesmo ao voluntarismo dos agentes pastorais, dos militantes dos partidos de esquerda e também dos profissionais de saúde que tinham uma prática nas comunidades.
(GERSCHMAN, 1994, p.92)

Apesar de características e formas de organização distintas, os sujeitos apontados por Gerschman e na literatura sobre o tema (BRASIL, 2006; CÔRTEZ, 2009; PAIM, 2007) não podem ser analisados *isoladamente*, pois as diferentes concepções em construção e disputa circulavam nos debates pelos (possíveis) espaços conquistados, gerando sempre novos patamares de propostas que tensionavam internamente os coletivos constituídos por aproximação geográfica, vínculos partidários, convicção religiosa ou ocupação profissional. No entanto, o debate sobre a defesa da autonomia frente aos órgãos estatais representou um importante elemento de conflito entre as concepções presentes nas frentes de lutas organizadas a partir dos anos 1970. Os termos do projeto para a política de saúde resultantes do encontro entre o movimento sanitaria e os movimentos populares de saúde, possibilitaram a inserção do princípio da participação na CF88 na área da saúde, estabelecendo o patamar de referência para negociações nas demais áreas de políticas públicas.

Aglutinando atores de diferentes orientações políticas na construção de um projeto comum para a área da saúde, o movimento sanitaria⁹⁶ consolidou-se “*com forte conotação de democracia participativa, resistência contra o arbítrio e luta pela democratização*” (BRASIL, 2006, p.59). Um amplo leque de concepções convivia sob o manto do movimento que chegou a ser chamado de “partido sanitaria”, por sua atuação unificada e pluripartidária nos debates travados durante a Assembléia Nacional Constituinte (ANC). A estratificação econômica da sociedade brasileira e a elitização do ensino universitário no país são indicadores suficientes para localizar a origem dos profissionais da medicina, na sua grande maioria, nas frações da classe dominante. O movimento formado por frações deste setor privilegiado, porém minoritário no interior da categoria médica, contribuiu significativamente nos processos de transformação das políticas públicas de saúde e na luta pela democratização no Brasil.

Já fui fazer medicina pensando em revolução. (...) Na época minha vinculação política era com o PCdoB, então eu entrei na medicina e fui fazer movimento estudantil. Fiz saúde pública, que este era o campo dos médicos da esquerda. E ir para a Saúde Pública tinha toda essa implicação de trabalhar com a população pobre, não pensar em termos de medicina enquanto consultório privado. (JK)

Quando cheguei no Jardim Nordeste eu era estudante ainda, estava estudando aqui no Hospital das Clínicas, (...), e pensei: quando me formar e estiver no meu consultório, ao entrar uma mulher com atraso menstrual, ao invés de pedir um exame de urina, porque pode ser uma gravidez, eu vou achar que ela está com um tumor de ovário, porque eu só ficava estudando a síndrome da síndrome da síndrome, só as doenças mais complicadas que os outros não tinham conseguido resolver. Então, em um primeiro momento eu pensei: não quero ser este tipo de profissional, (...). Tranquei minha matrícula, fui fazer estágio em moléstias infecciosas e encontrei o movimento que já existia, aliás eu fui ganho pelo movimento, um espetáculo isso, né? Em 1975. (RG)

Nem todos os participantes do movimento estiveram mobilizados ou mesmo concordavam com a estratégia revolucionária proposta pelo PCdoB e outros partidos da esquerda comunista, mas tinham em comum a perspectiva de trabalhar com a população usuária dos serviços de saúde próximo ao seu local de moradia ou na elaboração e gestão das políticas de saúde pública em contraposição ao “consultório

⁹⁶ As informações sobre o movimento sanitaria foram obtidas em BRASIL, 2006; CÔRTEZ, 2009; GERSHMAN, 1994; MACHADO, 2010; PAIM, 2007.

privado”. Esta distinção entre privilegiar o trabalho direto com a população ou a elaboração/gestão da política pública, demarcou as opções estratégicas no interior do movimento e alimentou grandes polêmicas durante as décadas de 1970 e 1980. O movimento sanitariaista surgiu e se constituiu umbilicalmente articulado aos processos desenvolvidos pela política de saúde no Brasil, sendo que muitas vezes foi pautado pelas dinâmicas governamentais e, em outras, pautou-as.

A municipalização foi o tema central da 3ª Conferência Nacional de Saúde (1963), realizada nos tempos da efervescência política provocada pelos debates sobre as reformas de base. O evento favoreceu o processo de articulação entre acadêmicos da área, compondo as bases das mobilizações que na década seguinte constituíram o movimento sanitariaista (BRASIL, 2006, p.55). Segundo José da Silva Guedes⁹⁷, apesar do golpe militar (1964), as articulações entre instituições de ensino de saúde no estado de São Paulo foram mantidas até os anos 1966/67, quando o endurecimento do regime, após 1968, sufocou a iniciativa. No entanto, a experiência acumulada já permitira gerar novos significados para a concepção de saúde. Segundo Eduardo Jorge (BRASIL, 2006, p.56),

A área da saúde estava incluída no processo de reavaliação política e de reavaliação da luta armada, pelos movimentos de resistência, e se apontava para a necessidade da mobilização popular, se possível legal, naquele período da ditadura, início dos anos 1970.

A história do movimento sanitariaista é retratada sob diferentes óticas explicitando aquela que foi sua principal característica: a heterogeneidade de sujeitos, concepções e propostas, mas com uma clara angulação política que politizava a intervenção dos diferentes atores. As articulações iniciadas na década de 1960 foram adquirindo novos contornos, de acordo com as alterações na conjuntura do país e a inserção dos sanitariaistas em espaços institucionais e/ou comunitários.

Assim, o movimento surgiu embrionariamente da circulação e debate de ideias, ideais e concepções proporcionados pela academia nos espaços cotidianos

⁹⁷ Médico sanitariaista, foi Secretário Municipal de Saúde de São Paulo/SP (1983-1985) e Secretário Estadual de Saúde de São Paulo (1995-2002). Depoimento obtido em BRASIL, 2006, p.55.

das atividades docente/discente e no movimento estudantil, considerada sua primeira vertente. Destacou-se inicialmente a atuação de docentes dos departamentos de medicina preventiva e pesquisadores vinculados à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC. Este núcleo de intelectuais atuou na articulação das instituições de ensino, apoiou discussões do movimento estudantil e a realização de encontros nacionais como a Semana de Estudos de Saúde Comunitária – SESAC⁹⁸ e o Encontro Nacional de Estudantes de Medicina - ENEM. Neste período, durante o governo militar, a permanência de integrantes do movimento sanitarista na equipe do Ministério da Saúde viabilizou o apoio a iniciativas como a realização de convênio com a Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo e a Faculdade de Saúde Pública para a criação do curso de especialização em Saúde Pública de curta duração (seis meses). O curso promoveu a formação de cinquenta médicos sanitaristas por semestre, oriundos das residências de Medicina Preventiva de vários estados. *“O recrutamento e a formação inicial de grande parte dos intelectuais orgânicos do movimento se deu dentro das residências médicas. Muitos quadros que lideraram esse movimento se materializaram a partir daí.”*⁹⁹ (BRASIL, 2006, p.57)

Desta forma, a partir de 1975, formou-se uma geração de médicos sanitaristas, muitos dos quais assumiram a direção de unidades básicas, distritos e regionais de saúde no estado de São Paulo e em outras unidades da federação.

No mesmo ano em que estava me formando o Walter Leser começou a oferecer a possibilidade de se fazer curso de Saúde Pública de curta duração para preencher o quadro da Secretaria de Estado da Saúde com médicos sanitaristas para ocuparem direções... cargos de direção em Unidades Básicas. Nesse período foi que eu conheci o grupo de saúde... os médicos sanitaristas que foram parar lá na Zona Leste. (JK)

⁹⁸ A I SESAC foi realizada em 1974.

⁹⁹ Depoimento de Francisco Campos obtido em BRASIL, 2006, p.57. Além dos cursos no estado de São Paulo, em 1973 foi criado o curso de Pós-Graduação em Saúde Pública na Universidade Estadual do Rio de Janeiro, com o apoio da OPAS, FINEP e Fundação Kellog.

A 5ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1975 e dirigida por João Yunes¹⁰⁰, um dos “egressos” das articulações iniciadas em 1963, mesmo sem abertura para a representação popular, contou com a participação de militantes no movimento pela reforma sanitária e lançou a proposta, transformada em Lei, do Sistema Nacional de Saúde (BRASIL, 2006; PAIM, 2007). Neste mesmo ano foi criado o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – CEBES¹⁰¹, que passou a aglutinar o crescente movimento sanitário e fomentar o debate sobre a reforma sanitária no Brasil “comparando o que acontecia nos outros países, principalmente os da chamada social-democracia européia¹⁰²” (BRASIL, 2006, p.57). O movimento espelhou-se especialmente nos modelos da reforma sanitária inglesa, italiana e cubana, dentre outros considerados referências na área da saúde.

Algumas iniciativas adotadas pelo governo federal¹⁰³ foram consideradas importante estímulo à articulação do movimento, como o II Plano Nacional de Desenvolvimento, implementado durante o governo Ernesto Geisel (1974-1978), a criação do Centro Nacional de Recursos Humanos do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (CNRH/IPEA), da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Programa de Preparação Estratégica de Pessoal da Saúde (PPREPS) desenvolvido pela OPAS durante os anos de 1975 a 1978. Estas experiências são apontadas como a segunda vertente do movimento sanitário.

Além do impulso inicial nos espaços da academia, uma outra fonte de ampliação do movimento refere-se a um conjunto de experiências de gestão de serviços desenvolvidas ao longo da década de 1970, conduzidas por integrantes do movimento que, articulando setores da academia e governos progressistas, foram ampliadas durante os anos 1980. Em 1976, o Programa de Interiorização das Ações

¹⁰⁰ Médico, foi assessor do Ministério da Saúde (MS)(1974-1975), Secretário Estadual de Saúde de São Paulo (1983-1987), representante da OPA e da OMS (1987-1989), representante do Brasil junto ao Conselho Executivo da OMS (2000, até 2002).

¹⁰¹ O CEBES teve atuação destacada em todo o processo de debates e construção das propostas de luta pela reforma sanitária no Brasil (BRASIL, 2006; CÔRTEZ, 2009; GERSHMAN, 1994; PAIM, 2007). A Revista Saúde em Debate, criada por David Capistrano em 1976, veiculou as idéias do movimento e contribuiu para disseminar os núcleos regionais do CEBES por todo o país.

¹⁰² Depoimento de Nelson Rodrigues dos Santos (Nelsão), médico sanitário, Coordenador do Departamento de Saúde Coletiva da Universidade Estadual de Londrina/Pr (1970-1976), Secretário Municipal de Saúde de Campinas/SP (1983-1988), Presidente do CONASS (1989-1990).

¹⁰³ Conforme analisado no capítulo anterior, seguindo as recomendações das agências internacionais e condicionalidades do BM foram implementados no país os programas de desenvolvimento de comunidade e cursos de formação para o funcionalismo público e outros profissionais.

de Saúde e Saneamento - PIASS, criado pelo IPEA e executado pelo Ministério da Saúde (MS), difundiu as idéias de integração e descentralização da saúde com participação comunitária. A iniciativa sofreu resistências dos setores autoritários do MS, mas a necessidade do governo obter apoio popular e as recomendações das agências internacionais, especialmente o UNICEF, OPAS/OMS e da Conferência de Alma-Ata (1978) viabilizaram o programa. Alguns dos projetos realizados no âmbito do PIASS foram financiados com recursos da USAID, como a experiência de Montes Claros/MG (MACHADO, 2010). As referências ao suporte oferecido pelas agências internacionais, financeiro e conceitual, são freqüentes nos depoimentos dos sanitaristas que estiveram inseridos nas equipes de órgãos públicos federais e articulados em torno do CEBES. No entanto, não tiveram o mesmo destaque no discurso de outros setores, como é o caso dos entrevistados pela pesquisadora, ao serem indagados sobre a influência das agências internacionais em processos nos quais estiveram envolvidos nas décadas de 1970-1980: *“Veja, a nossa inspiração não foi teórica, não foi baseada nesta experiência. Ainda bem!”* (RG)

A gente não via essas coisas passando. Vou dizer sinceramente, fui ler sobre a Alma Ata muito tempo depois. Porque, na verdade, a gente fazia as coisas, não tinha nenhuma..., nada que... O fundamento nosso era: o que o sanitarista faz? O sanitarista organiza a população. (JK)

Assim vão sendo explicitadas não apenas as divergências internas ao movimento, mas os limites verificados no acesso e circulação de informações. Tais situações não podem ser reduzidas à questão das diferenças partidárias, esta foi uma dimensão que aglutinou e distinguiu dois blocos de sanitaristas: os *“institucionalistas”* e os *“comunitaristas”*, utilizando termos cunhados por Gershman (1994). O primeiro, formado principalmente pelos comunistas do PCB, mas em torno dos quais convergiam militantes do MDB e outros sem filiação partidária. No segundo estavam setores da esquerda, que depois deram origem ao PT e outros militantes sem vínculos partidários. Observa-se que os *“comunitaristas”* também lançaram mão da estratégia de *“aproveitar as brechas institucionais”*, porém com perspectivas distintas, conforme depoimento do entrevistado:

*(...) a gente usava o aparelho do Estado para se infiltrar nos bairros.
(...) mas a perspectiva era diferente. Uma coisa é você se infiltrar*

para tomar áreas de influência dentro do Estado. Outra coisa é você entrar para fazer o trabalho de agregação e organização da população para pressionar de fora a estrutura. (JK)

A diferença fica mais explícita nos depoimentos de sanitaristas “*institucionalistas*”, ao identificarem na criação de programas oficiais na área da saúde “*uma força centrífuga do movimento, que não se restringiu ao eixo Rio-São Paulo como eixo hegemônico na formulação e luta pela Reforma Sanitária*” (BRASIL, 2004, p.60). O depoimento de Temporão, ex-ministro da Saúde, militante do PCB¹⁰⁴ e do movimento sanitarista, reforçou a análise sobre a importância das iniciativas como o PIAAS:

Aí começaram a ‘pipocar’ as experiências do projeto Piass, em Montes Claros, (...), de Niterói (...), de Campinas, de Londrina e tantas outras. Eram experiências já influenciáveis pela Alma-Ata, pela questão da atenção básica, dos cuidados primários de saúde. Começou-se, digamos assim, a penetrar no aparelho do Estado organizando essa contra-política, que nada mais era do que tentar desenhos alternativos que se contrapunham à política oficial de saúde, que era fragmentada, segmentada por múltiplos ministérios, muito centrada na questão hospitalar e da tecnologia. (id., ibd)

Apesar das divergências internas ao movimento sobre a estratégia de oposição ao regime militar privilegiando a ocupação de espaços na esfera estatal ou na ação direta junto à população, a maioria dos militantes do movimento sanitarista atuou a partir de cargos e funções assumidos em órgãos públicos nas três esferas de governo, bem como na assessoria a parlamentares da Câmara Federal identificados politicamente com os princípios contidos na proposta da RSB. Esta constatação é confirmada no depoimento do médico sanitarista entrevistado:

Na época, uma característica comum era o fato de que todo mundo estava investido da condição de Chefia de Unidades (de Saúde) e muitos acabaram assumindo a Chefia de Distritos Sanitários, (...). Vários estudantes foram para lá, depois foram fazer Saúde Pública e depois foram chefes de Unidades. (JK)

Desta forma, a orientação partidária parece ter sido determinante na definição da prioridade conferida a uma ou outra frente de luta, uma vez que refletia as definições da linha estratégica partidária. O PCB propunha construir um processo de

¹⁰⁴ José Gomes Temporão é filiado ao PMDB.

ocupação de espaços dentro do aparelho do Estado para combatê-lo, o que não implicava exatamente na necessidade de organizar a população para um enfrentamento radical. Esta posição também transpareceu no depoimento de Capistrano, citado no capítulo anterior, ao argumentar sobre a posição contrária do PCB à criação dos conselhos populares, uma vez que o partido privilegiava investir na organização dos trabalhadores através das entidades sindicais. Por outro lado, outras organizações comunistas revolucionárias, apesar de nem todas, consideravam estratégicas as iniciativas de organizar a população em geral para o enfrentamento com a ditadura e a burguesia. Isto não significa afirmar que os comunistas “*anti-Partidão*” tivessem ações organicamente planejadas para orientar a atuação dos seus militantes junto aos movimentos populares, conforme explicitado por JK durante a entrevista: “... eu era vinculado de alguma forma ao PCdoB, mas nem o PCdoB tinha esse discurso. Não era discurso do PCdoB.” No que se distinguia do PCB, segundo depoimento de Temporão:

A Reforma Sanitária é uma coisa singular na história latino-americana. Teve tudo a ver com a ditadura e a luta pela redemocratização, com uma forte participação estratégica do PCB. A minha base no partido pensava e trabalhava no CEBES como projeto do partido, percebendo a importância dessa relação de democracia e saúde no sentido bastante amplo. (BRASIL, 2006, p.59-60)

A questão partidária foi apontada¹⁰⁵ como a terceira vertente da constituição do movimento sanitarista, dada a importância conferida à assimilação das propostas da Reforma Sanitária nos programas de alguns partidos. Constituído desde sua origem majoritariamente por militantes do PCB, o movimento também contava com a presença da militância de outras agremiações partidárias, como o Movimento Democrático Brasileiro (MDB)¹⁰⁶ e setores da esquerda clandestina, que após o fim do bipartidarismo ingressaram no PT (BRASIL, 2006; PAIM, 2007).

¹⁰⁵ A indicação desta “*vertente*” de formação do movimento sanitarista foi apontada por um militante do MDB, cf. depoimento em Brasil (2006, p.62).

¹⁰⁶ Com a volta ao pluripartidarismo parte dos militantes do MDB fundou o PMDB, outros participaram da criação do PCB, PCdoB, PDT e PT. Por diferentes avaliações políticas, vários militantes da esquerda clandestina compuseram o PMDB mantendo vínculos com as organizações comunistas.

Essa vertente expressou sua característica marcante na criação de um bloco suprapartidário durante o processo constituinte, viabilizando a vitória de muitas propostas da Reforma Sanitária na Constituição Federal de 1988.

Todos nós militávamos em partidos políticos, alguns clandestinos. O partidão – PCB, por exemplo, tinha o Arouca, o Eric Jenner Rosas, o Eleutério Rodrigues Neto, o Temporão, etc. Outros, como eu (José Carvalho Noronha), o Hesio Cordeiro, militantes ativos do MDB (...). Depois, mais perto de Carlos Sant'anna, deputado federal do Centrão, em que ele faz uma coalizão à esquerda com uma composição em que o Eleutério é o principal ator, sai um documento do PMDB. Então, passamos a ter uma política formal e partidária. (BRASIL, 2006, p.62)

Apesar de não ser possível afirmar que a inserção das propostas da reforma sanitária recebeu igual assimilação nos programas dos diferentes partidos, a característica pluri-partidária representou um dos principais fatores para as conquistas do movimento nos enfrentamentos com setores autoritários do Ministério da Saúde e do governo federal durante a década de 1980.

A quarta vertente, considerada responsável pela “*tônica do processo participativo como eixo estruturador e ideológico do movimento*” (BRASIL, 2006, p.62) refere-se à incorporação da agenda de saúde na pauta dos movimentos populares. O encontro dos sanitaristas com a população organizada nas SAB's e em diversos movimentos reivindicatórios articulados em torno das CEB's e setores da esquerda alimentou “*a matriz política da participação da sociedade na reforma sanitária*” (BRASIL, 2006, p.62). A aproximação do movimento sanitarista com os movimentos populares teve início nos anos 1970 e obedeceu ao ritmo e às características específicas da dinâmica política em cada região do país. Francisco de Assis Machado, coordenador da experiência de Montes Claros (Vale do Jequitinhonha/MG) relatou sua experiência no início da década e ressaltou a recepção obtida pela OPAS:

Em 1972, um agente da OPAS chamado Eduardo Soler promoveu um encontro em Brasília de várias experiências que não eram só de saúde, mas experiências onde havia participação popular e o Soler entendeu que a preocupação da equipe do Vale do Jequitinhonha em incorporar saberes populares era importante. Foi nesse encontro que eu fiquei conhecendo o Sergio Arouca. (BRASIL, 2006, p.63)

Sarah Escorel, militante do movimento sanitaria, avaliou o *encontro* com os movimentos populares, sugerindo uma auto-crítica ao distanciamento com a população, foco das divergências apontadas anteriormente:

O que eu chamo de ‘fantasma da classe ausente’ é que o movimento sanitário sempre falou pelas classes populares, e elas não estavam presentes. Temos que lembrar a época em que a ditadura militar restringia a mobilização dos movimentos sociais, ainda muito frágeis. (id. Ibid., 64)

Em outros depoimentos esse encontro foi registrado nos estados do Maranhão, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. Ao relatar sua experiência na zona leste de São Paulo, Eduardo Jorge, faz um contraponto com o depoimento anterior:

Havia em São Paulo, na época, uma articulação de sanitarias, professores da universidade, representantes dos movimentos sindical e popular, e eu acompanhei, primeiro como trabalhador da saúde, depois como político, parlamentar. Organizamos os primeiros conselhos de saúde, ainda na época da ditadura, aproveitamos umas brechas na legislação estadual, elegemos conselhos populares de saúde, e ficava um diferencial na atuação dos companheiros que trabalhavam na Reforma Sanitária, mais concentrados na elaboração, na crítica, na formulação da reforma do sistema de saúde, e nós, mais na atuação junto ao movimento popular, organizando diretamente os conselhos. (id., ibd., p.62)

O “*diferencial na atuação*”, também destacado no depoimento de (JK) apresentado anteriormente, explicita as divergências estratégicas nas concepções de luta para a tomada do poder. Neste caso, reflete o sentido conferido à ocupação de espaços nos aparelhos do Estado, conforme apresentado nos depoimentos e análises fornecidos pelos protagonistas desta experiência. “*Aproveitar as brechas*” da legislação¹⁰⁷ fez parte da estratégia de utilizar o acesso às informações obtidas em decorrência da inserção nos órgãos estatais para disponibilizá-las ao movimento popular e orientar a organização das suas formas de luta.

Ao final da década de 1970, quando o país vivia o final do “*milagre econômico*” e desenhavam-se os prognósticos de recessão decorrentes da crise

¹⁰⁷ A legislação estadual citada refere-se ao termo legal de criação dos conselhos comunitários implementados no estado de São Paulo nos moldes analisados no capítulo anterior.

econômica mundial, o governo militar era forçado a aprofundar a abertura política. Nesse período, quadros do movimento sanitarista, favorecidos pela eleição de parlamentares simpatizantes da luta pela democratização da saúde, ocuparam cargos estratégicos no Ministério da Saúde, na Previdência, na Secretaria de Planejamento e na OPAS¹⁰⁸. Esta inserção institucional permitia exercer alguma influência sobre as políticas de saúde, apesar dos enfrentamentos com a burocracia estatal e gestores identificados com o regime:

Ao mesmo tempo que se assessorava o Ministério, se assessorava parlamentares para questionar as ações e políticas do próprio Ministério. Além de propiciar o acesso de informações privilegiadas, que eram repassadas tanto ao movimento, como para jornalistas e, especialmente aos parlamentares a ele vinculados, para pronunciamentos, arguições e denúncias. (NETO, 1997, p.66)

O apoio de parlamentares abriu uma nova frente de atuação para o movimento, a Comissão de Saúde da Câmara, identificada como importante espaço para promover o debate e divulgar as propostas da reforma sanitária. Assim, em 1979 realizou-se o I Simpósio Nacional de Políticas de Saúde, para o qual o CEBES produziu o documento “*A Questão da Democracia na Saúde*” sistematizando as propostas do movimento e apresentando publicamente, pela primeira vez, a proposta do Sistema Único de Saúde (SUS). Ao mesmo tempo em que denunciava a precariedade das condições de vida da maioria da população brasileira, o documento propunha medidas de democratização do país e a criação do SUS, ressaltando dentre seus objetivos:

(...) viabilizar uma autêntica participação democrática da população nos diferentes níveis e instâncias do sistema, propondo e controlando as ações planificadas de suas organizações e partidos políticos representados nos governos, e assembléias e instâncias próprias do Sistema Único de Saúde. (CEBES, 1980, p.12)

(...) o que se viu nos corredores e salas da Câmara dos Deputados, em pleno período da ditadura, foi o congresso se encher de centenas de pessoas de todas as origens que foram para lá. Lembro-me até de pessoas clandestinas perseguidas pela ditadura entre elas, para discutir de uma maneira amplamente democrática o que era uma

¹⁰⁸ Conforme análise sobre a diferenciação entre as agências internacionais apresentada no Capítulo 2, a OPAS e a OMS contaram com quadros do movimento sanitarista nas suas estruturas e como consultores.

política nacional de saúde para uma sociedade e para um Estado em vias de se democratizar. (BRASIL, 2006, p.68)

Este embrião de proposta do SUS e dos conselhos de saúde obteve eco dentro dos órgãos de governo, como consta no documento oficial de referência da VII Conferência Nacional de Saúde¹⁰⁹ (1980), comprometendo o ministério a identificar mecanismos de participação da população em todos os níveis do sistema. O relatório final da Conferência apresenta informe sobre compromisso assumido pelo governo brasileiro com os termos da Declaração de Alma Ata. (Anais da 7ª Conferência Nacional de Saúde, 1980). Assim, durante toda a década de 1980, com a inserção de quadros do movimento sanitário em órgãos governamentais, nas três esferas de poder, a luta pela construção democrática no Brasil passou a contar com aliados atuando no terreno do “inimigo”, influenciando o governo nas decisões sobre as políticas públicas, construindo as bases para projetos mais ousados, fornecendo informações para os movimentos e para a oposição. Este setor do movimento sanitário contava com o suporte e apoio do CEBES e da Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO), *“onde intelectuais com maior poder de fogo na produção de conhecimentos na área da saúde coletiva também se congregaram”* (BRASIL, 2006, p.67) colaborando com a elaboração teórica e conceitual da proposta de Reforma Sanitária. (NETO, 1997; MACHADO, 2010)

O movimento iniciou a década de 1980 em condições de influir nas políticas públicas, contando com a adesão da Central Única dos Trabalhadores (CUT), da Força Sindical (FS), da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e sindicatos dos profissionais da saúde, ampliando sua ação para outros setores. Em 1981 foi criado o Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária¹¹⁰ (CONASP), com a função de apresentar alternativas para a crise da Previdência, que na época financiava quase exclusivamente a iniciativa privada. O CONASP tornou visíveis os projetos em disputa na arena das políticas públicas de

¹⁰⁹ Durante a Conferência, sob influência das experiências do PIAAS e de Alma-Ata, foi apresentado o Programa Nacional de Serviços Básicos da Saúde (Prev-Saúde), propondo a estatização do setor e defendido pelos ministros Waldir Arcoverde (Saúde) e Jair Soares (Previdência). Quando o debate tornou-se público foi contestado pelas entidades da medicina privada e sofreu alterações até descaracterizar-se totalmente (BRASIL, 2006, p.69).

¹¹⁰ A composição do CONASP era mista entre governo e sociedade civil, sendo a última em maior número apesar da sub-representação da classe trabalhadora.

saúde: O conservador privatista, do setor privado contratado; o modernizante privatista, dos interesses da medicina de grupo; o estatizante, dos técnicos ministeriais e da oposição e o liberal, de parte dos técnicos e da medicina liberal (BRASIL, 2006, p.42). Com discursos antagônicos, os setores em disputa buscavam apoio de parlamentares e da opinião pública, através da imprensa: *“os empresários da saúde estavam muito cômicos de que a assistência médica fazia parte dos seus negócios e foram à luta.”* (PAIM, 2007, p.88)

No final de 1982, sob pressão de regras definidas pelo FMI para conter a crise fiscal e dos resultados obtidos pela oposição nas eleições diretas para governadores, através do CONASP o governo militar criou o Programa das Ações Integradas da Saúde – AIS, promovendo, através dele, o repasse de recursos da Previdência para o Ministério da Saúde, estados e municípios. Além da redução de gastos o governo precisava dar respostas às críticas crescentes inclusive entre setores da burguesia e ampliar sua base social de sustentação (CÔRTEZ, 2009; GERSCHMAN, 1994; PAIM, 2007). O programa AIS previa *“de maneira insipiente a existência de instâncias de participação da população na gestão dos serviços de saúde, o que consistiria também numa primeira tentativa de descentralização do Sistema de Saúde.”* (GERSCHMAN, 1994, p.50). Além da redução de gastos, a iniciativa pretendia facilitar a articulação entre os provedores públicos nas três instâncias da federação e, para tanto, *“o Programa criou comissões interinstitucionais nos níveis federal, estadual, municipal e local, que contavam com a participação da comunidade”* (CÔRTEZ, 2009, p.48). A vitória da oposição em estados importantes da federação e a criação do Conselho Nacional de Secretários da Saúde (CONASS) trouxeram novas alterações na correlação de forças, favorecendo a visibilidade do AIS. (PAIM, 2007)

A partir de 1985, primeiro ano do governo Sarney, o AIS tornou-se uma das principais políticas da área da saúde, mantendo a estratégia de repasse de verbas aos entes federados e a abertura de participação da comunidade.

A contínua transferência de recursos para os municípios e a possibilidade de representantes de organizações da sociedade civil participarem na decisão sobre sua alocação favoreceram o fortalecimento das comissões municipais, especialmente nas cidades

onde os movimentos social e sindical eram mais organizados.
(CÔRTEZ, 2009, p.48)

Segundo a autora, a abertura institucional às organizações da sociedade civil levou movimentos como associações comunitárias, clubes de mães e sindicatos historicamente excluídos das instâncias de poder, a identificar nestes espaços a possibilidade de influenciar nos processos de tomada de decisões, concluindo que: *“Os conselhos não foram criados a partir de um vazio institucional, mas tomando por bases as CIT’s existentes desde a segunda metade dos anos 1980”*. (CÔRTEZ, 2002, p.35). No entanto, a composição das comissões interinstitucionais, definida por indicações dos gestores públicos, acirrava os debates em torno da defesa de autonomia, com a recusa de setores dos movimentos sociais (articulados pelas CEB’s e esquerda clandestina), em compor estes mecanismos participatórios. Os militantes ligados ao PCB e PMDB e suas bases de influência defendiam a participação nas comissões¹¹¹.

Como vimos, os setores do movimento que estiveram mais concentrados na elaboração teórica da reforma sanitária, amargavam os prejuízos provocados pelo *“fantasma da classe ausente”*, cujas frações organizadas pelos *“comunitaristas”*, não conferiam legitimidade aos espaços institucionais criados pela política de saúde, por oferecerem riscos à autonomia dos movimentos e cooptação das suas lideranças. Os movimentos populares de saúde, neste momento, defendiam a criação dos seus próprios mecanismos de participação, os conselhos populares, recusando-se a tomar parte nos processos promovidos pelos gestores públicos. Avaliando a conjuntura do início dos anos 1980 e a necessidade de estimular os movimentos à passagem das lutas locais e específicas para níveis de ação mais amplos e abrangentes, um grupo de intelectuais do PT auto-intitulado *Autonomistas*, apontava os limites de práticas consideradas *“basistas”* e assim expressou suas considerações:

¹¹¹ A defesa das AIS era justificada por um decálogo de motivos: princípios e objetivos consistentes com os do movimento de democratização da saúde, planejamento e administração descentralizados, instâncias deliberativas permeáveis à negociação política, possibilidade concreta da participação popular organizada, percurso para o estabelecimento do sistema unificado de saúde, respeito ao princípio federativo, respaldo das forças sociais atuantes no setor, perspectivas mais concretas de viabilidade, incorporação do planejamento à prática institucional e responsabilidade das universidades na formulação e na implementação das políticas de saúde. (PAIM, 2007)

Para atingir mais amplas massas e ajudá-las a encontrar o caminho da auto-organização, para articular várias forças e instrumentos, tornou-se necessário utilizar instituições marcadas pela burocratização e autoritarismo. Mas, se de um lado as oposições sindicais e comunidades de base que se negaram a isso, relegaram-se a um papel marginal, de outro, sindicalistas e parlamentares que não se apóiam e impulsionam na democracia de base, afastam-se do movimento social mais expressivo do país. (Cadernos da Autonomia, 1980 p. 22)

Os autores apontavam a necessidade de articular as expressões organizativas próprias dos movimentos sociais aos mecanismos institucionais de participação. O processo de institucionalização do movimento sanitarista no interior do aparelho de Estado consolidou-se como sua principal estratégia de legitimação em meio a polêmicas entre a intelectualidade que o apoiava: *“começou a surgir a discussão de que os princípios históricos do movimento sanitário estavam sendo contaminados pela nossa presença no Estado”*. (BRASIL, 2006, p.72). O debate foi travado através da Revista Saúde em Debate, publicada pelo CEBES, onde surgiram questões como a *“de que estávamos abandonando o movimento sindical e trabalhando com o Estado.”* (id., ibd.). Com o fim da ditadura militar, muitas outras lideranças do movimento ocupam vários postos no governo federal:

Destaca-se marcadamente nesta conjuntura, a ‘ocupação’ do INAMPS, do MS e da Fiocruz, instituições chave para o processo da Reforma Sanitária e estratégicas para o movimento. Pode-se dizer que, a partir desse momento, o movimento está instituído, e seus desdobramentos vão transitar pela concretização formal dos seus princípios e propostas. (BRASIL, 2006, p.74)

Em 1988, no último ano do governo Sarney, quadros do movimento sanitarista ligados ao PCB, como o presidente do INAMPS e sua equipe, foram demitidos pela resistência oferecida por políticos ‘fisiologistas’, pela burocracia do INAMPS, do Ministério da Saúde e pela oposição do setor privado. A demissão dos quadros do movimento fez parte da reação conservadora à aprovação do SUS na CF88. *“Embora a articulação desses setores contrários à proposta não tenha conseguido se impor no processo constituinte, teve papel decisivo na paralisação do processo de implementação das medidas estabelecidas na Constituição”*. (GERSCHMAN, 1994, p. 186). As investidas contra a implementação da reforma sanitária foram intensificadas pelo Governo Collor, que tomou posse em março de

1990, mediante decretos e outros artifícios legais que possibilitavam impor obstáculos às regulamentações constitucionais. No entanto, as medidas de orientação neo-liberal não poderiam ser tomadas à revelia da Constituição Federal.

Os movimentos populares de saúde, assim como o movimento sanitarista, tiveram sua origem em diversas iniciativas inicialmente isoladas e espalhadas pelo país. Durante os anos 1970, assessorados por setores progressistas da igreja católica e de militantes do movimento sanitarista, muitos dos quais em cargos de chefia de unidades básicas de saúde, promoveram a construção do **Movimento Popular de Saúde (MOPS)**. Portanto, antes de dar continuidade à análise do período de intensas conexões, negociações e enfrentamentos, dentro e fora dos espaços governamentais, que ofereceram as condições necessárias à inscrição da proposta de democratização da política de saúde na Constituição Federal de 1988, é necessário apresentar como as propostas, concepções e projetos em disputa expressaram-se no processo de constituição dos movimentos populares de saúde em ator político e co-protagonista desta história.

No Brasil, o movimento popular de saúde teve origem na década de 1970, período no qual nas universidades os departamentos de medicina preventiva discutiam alternativas à concepção hegemônica de medicina curativa. Dentre as propostas elaboradas no âmbito da academia a que alcançou maior visibilidade foi a modalidade de *medicina comunitária*. Na década de crescimento das CEB's em toda a América Latina, a luta por atenção à saúde também foi mobilizada por setores da igreja católica, como o Instituto Paulista de Promoção Humana (IPPH) que desenvolvia experiências de medicina comunitária em algumas regiões dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Foi do IPPH a iniciativa de promover encontros nacionais articulando os diversos movimentos de saúde. As experiências de medicina comunitária pretendiam constituir-se em alternativas ao Sistema de Saúde oficial, que se deteriorava com a crescente privatização dos serviços de assistência médica, e tinha como princípios:

a simplificação dos cuidados de saúde de maneira que estivessem ao alcance da comunidade através da atenção primária, sem instrumental de alta complexidade e com a participação de agentes

de saúde da própria comunidade e a supervisão e adestramento dos profissionais de saúde inseridos na comunidade. (GERSCHMAN, 1994, p.93)

Os princípios enunciados assemelham-se às orientações estabelecidas na Conferência de Alma Ata privilegiando a participação da comunidade articulada à concepção de autonomia em relação aos órgãos públicos, que remete à população a busca de alternativas para os cuidados básicos de saúde. Nas experiências analisadas por Gershman (1994, p.94), no final da década de 1970, *“a problemática a respeito da política nacional de saúde não era visualizada como um eixo de atuação do movimento”*, que se pautava pela defesa da “autonomia”, semelhante às situações presentes nas experiências analisadas por Sader (1988). Desta forma, predominava no movimento uma postura de afastamento das políticas estatais de saúde. Na avaliação da autora, este afastamento voluntário das políticas públicas de saúde postergou o processo de articulação nacional entre os movimentos populares de saúde e sua inserção como ator político no contexto nacional. (GERSCHMAN, 1994, p.94). Os movimentos que se recusavam a tomar parte nos processos de descentralização das políticas de saúde, sem perceber estavam também excluindo-se de espaços onde se dá a disputa mediante a atividade política. Nos termos de Rancière:

A atividade política é a que desloca um corpo do lugar que lhe era designado ou muda a destinação de um lugar; ela faz ver o que não cabia ser visto, faz ouvir um discurso ali onde só tinha lugar o barulho, faz ouvir como discurso o que só era ouvido como barulho. (RANCIÈRE, 1996, p.42)

De certa forma a questão da autonomia revela-se um paradoxo, uma vez que a os movimentos populares de saúde tiveram origem estimulada por mobilizações desencadeadas na articulação entre a academia e os aparelhos do Estado, como as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde e contaram, na sua maioria, com o apoio e a participação orgânica de setores da igreja católica e agentes públicos investidos em cargos de direção nas unidades de saúde.

No entanto, é necessário ressaltar que o discurso da autonomia foi também acionado como instrumento retórico na disputa pela hegemonia na direção política dos movimentos. Assim, a defesa da autonomia adquiriu diferentes significados: a

criação de instâncias e mecanismos de participação popular sem vínculos formais com órgãos estatais; a independência das organizações populares em relação à igreja católica; a independência em relação aos partidos políticos. Estas expressões dos significados que adquire a autonomia tratam de indicar a necessidade dos movimentos manterem-se “*puros*” em relação a outros sujeitos (os órgãos de estado, a igreja, os partidos políticos). No entanto, o discurso sobre a autonomia é uma elaboração externa aos movimentos, introduzida por um desses sujeitos referindo-se aos demais. Os governantes que consideravam os movimentos “*massa de manobra*” dos partidos políticos, a igreja católica defendendo a autonomia dos movimentos em relação ao Estado e aos partidos mas dependentes da sua estrutura institucional, os partidos que disputavam, entre si e com a igreja católica, a direção política dos movimentos. As organizações populares, na perspectiva destes atores, parecem ser retratadas como eternamente imaturas para os enfrentamentos políticos decisivos, necessitando sempre da tutela de atores externos e detentores do conhecimento “*verdadeiro*”.

O debate sobre a autonomia mobilizou importantes intelectuais da esquerda brasileira no início dos anos 1980. Neste debate, Chauí (2007) identificou os riscos da despolitização do problema caso o tema não esteja articulado à discussão sobre a natureza do poder. Desta forma, o debate sobre a autonomia exige mudanças “*do conceito e da imagem do popular*”, uma vez que este transpõe nos discursos conservador e progressista carregado de reduções onde o povo aparece para o primeiro como “*atrasado*” e, para o segundo, como dependente da ação de uma vanguarda que se auto-promove à condição de “*dirigentes de consciência*” e única capaz de conduzi-lo à “*consciência verdadeira*”. Nos dois casos a transformação desta situação

Se reduz à mudança dos dirigentes de consciência, como também a dificuldade para captar nas ações e nos discursos populares a presença de um saber real sobre a exploração e a dominação, saber simultaneamente afirmado e negado pelas classes populares sob o peso da hegemonia dominante. (CHAUI, 2007, p.308)

Diante destas reflexões sobre os sentidos e significados assumidos pela autonomia, caberia, portanto, inseri-la ao rol dos “*conceitos em disputa*” (Dagnino, 2006) pois, assim como “*participação*” e “*democracia*”, necessita de explicitações

valorativas capazes de revelar o projeto e as intenções que oculta. Por outro lado, permanece a validade da preocupação quanto à entrada dos movimentos sociais nos espaços das políticas estatais pois, quando aproximamos os cidadãos do Estado, sem questionar as bases sobre as quais este Estado se ergue e constrange/exclui os cidadãos da fala e da parte de poder, isto não é política, mas “*simples polícia*”¹¹². (RANCIÈRE, 1996, p.43-44)

Com isto, ficam evidentes os riscos da política no difícil caminho entre a recusa em tomar lugar dos espaços estatais, evitando a cooptação e ausentando-se dos espaços das disputas ou a entrada em estruturas com regras e dinâmicas consolidadas. Ampliam-se os desafios da construção democrática e as responsabilidades dos sujeitos envolvidos na condução de processos e propostas de estratégias de ação.

Nas análises sobre o surgimento dos movimentos sociais na década de 1970, foram alimentadas percepções de uma sociedade civil homogênea e guardiã das virtudes, em contraposição à sociedade política, como expressão de um *Estado satânico*. (DAGNINO, 2002, 2006). Esta imagem oferece elementos que contribuem para compreender a dimensão assumida pela defesa da autonomia no discurso dos sujeitos imbricados nestas relações nas últimas décadas do século passado. Portanto, a autora alerta para a inadequação em atribuir características de pureza aos movimentos sociais, na medida em que surgiram na relação estreita e interativa com atores externos, constituindo uma teia de relações que perpassa o Estado, os partidos, a academia e os próprios movimentos, através de relações institucionais mas também interpessoais, reconstruindo e redefinindo seus discursos, práticas e orientações (DAGNINO, 2002). Elementos esses presentes na trajetória de constituição do Movimento Popular de Saúde (MOPS).

¹¹² Segundo Rancière (1996, p.42), “*polícia é uma ordem dos corpos que define as divisões entre os modos de fazer, os modos de ser e os modos do dizer, que faz que tais corpos sejam designados por seu nome para tal lugar e tal tarefa; é uma ordem do visível e do dizível que faz com que esta atividade seja visível e outra não o seja, que essa palavra seja entendida como discurso e outra como ruído*”.

O primeiro Encontro Nacional de Experiências de Medicina Comunitária (ENEMC)¹¹³, realizado em 1979, teve como objetivos articular os movimentos populares de saúde existentes no país e compartilhar as diversas experiências locais. Foram registrados 332 participantes de 18 estados e 1 território, sendo a maioria de técnicos ligados às Universidades ou às Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde. Este primeiro encontro foi marcado pela valorização da “*organização popular independente*” e o distanciamento dos movimentos e suas lideranças das políticas estatais de saúde. (GERSHMAN, 1994, p.94). Segundo a autora, apesar de experiências institucionais como Lages e Montes Claros estimularem a participação da população, os participantes do encontro avaliaram que estas, além de não ultrapassarem os limites da relação instrumental, também não propunham envolver a população “*na política mais decisiva.*” (idem, ibd.)

No II ENEMC a participação dos movimentos populares foi majoritária e mantida no III ENEMC, em 1983, quando o principal tema discutido foi a relação entre os profissionais de saúde e a população, registrado nos seguintes termos: “(...) *O técnico precisa tomar consciência que a proposta de trabalho vem sempre da base e ele é alguém que ajuda a viabilizar a organização popular*”. (Relatório do III ENEMC apud GERSCHMAN, 1994, p.95)

A partir do IV encontro, também em 1983, o evento passou a ser denominado Encontro Nacional do Movimento Popular de Saúde e transformado-se em instância de organização política do movimento em nível nacional. Nesta ocasião aprovou a criação da coordenação nacional e uma secretaria executiva¹¹⁴ incumbida de preparar os encontros seguintes. Segundo Gerschman (1994, p.97), este encontro representou “*um ponto de inflexão na trajetória do movimento popular em saúde*”, tanto pela maior politização dos temas e debates, como

(...) *pelas suas tentativas de desvincular-se das lideranças religiosas e técnicas, assim como pela procura de uma articulação sustentada nas lideranças de extração popular das federações*

¹¹³ O encontro foi patrocinado pelo Instituto Paulista de Promoção Humana – IPPH, pelo Serviço de Estudos e Planejamento de Programas Educacionais e pela MISEREOR, instituição alemã que apoiava os movimentos sociais ligados à igreja.

¹¹⁴ O financiamento desta estrutura foi obtido através de ONG's européias ligadas à religião católica.

estaduais e federais das associações de moradores de bairros e favelas. (id, ibd., p.97)

O V Encontro, em 1984, aprofundou a opção pelo debate político sintonizado com as questões conjunturais e teve como pauta principal a Política Nacional de Saúde. Os temas abordados foram centrados nas tarefas organizativas do movimento e a definição de diretrizes para sua atuação:

A participação do povo na elaboração, execução e organização de conselhos populares de saúde para a fiscalização dos serviços; mudança e controle da Previdência Social pelos trabalhadores; fim de convênios com empresas particulares e de medicina de grupo; uma Central de Medicamentos (CEME) controlada pelo povo e com incentivo e financiamento de pesquisas em medicina popular; igualdade, nos serviços de saúde, para o homem do campo e o da cidade; serviços públicos gratuitos em todos os níveis de atendimento ambulatorial e hospitalar e prioridade à medicina preventiva. (id., ibd., p.98)

Se inicialmente os movimentos populares de saúde pesquisados por Gershman (1994) defenderam a autonomia perante os órgãos públicos de saúde, em seguida a mesma preocupação surgiu em relação à igreja e aos técnicos.

No entanto, segundo Guershman (1994), esta perspectiva de autonomia não provocou a cisão ou afastamento de setores da igreja católica, mas sim a explicitação de novas conformações das concepções políticas internas ao movimento. Refletiu a mudança na correlação de forças internas ao movimento e, a partir deste encontro, a hegemonia dos setores “comunitaristas”. Ao longo da década de 1980, conforme eram consolidadas as posições em relação ao projeto político de saúde, aprofundavam-se as divergências internas provocadas pelas dinâmicas de inserção nas disputas eleitorais, quando as opções partidárias e a definição de apoio a candidatos majoritários e proporcionais eram capazes de despertar relações acirradas entre a militância.

O processo de eleição dos delegados para a 8ª Conferência Nacional de Saúde, primeira a contar com a participação de representantes de entidades da sociedade civil, constituiu-se em novo momento de exercitar a explicitação das divergências internas. Os debates resultaram na proposta de estatização imediata

dos serviços de saúde, que deveriam ser submetidos ao controle da população, a criação de conselhos populares nos municípios, autonomia dos movimentos em relação ao Estado, dentre outras definições que faziam parte do projeto de reforma sanitária a serem encaminhadas à Conferência. Formulação que não contou com o apoio dos setores *“intelectuais”* do MOPS, como por exemplo o CEBES.

Os debates na 8ª Conferência Nacional de Saúde polarizaram os participantes em dois blocos, tendo de um lado a defesa da *“estatização imediata”*, apresentada pelo PT e PDT e, do outro, a defesa de *“uma convergência para a estatização por meio de uma estratégia de reforço crescente do setor público”* (MARQUES, 2010, p.38). A segunda proposta obteve a aprovação da maioria dos participantes na Conferência, passando a ser acatada pelo conjunto de entidades e movimentos sociais progressistas. Os representantes da área privada de prestação de serviços não compareceram à Conferência.

A partir da 8ª Conferência, o MOPS se constituiu em emergente força política no cenário da política nacional de saúde, que via o seu projeto como componente de uma proposta mais ampla de mudança no setor saúde do país, apresentada por outras forças políticas a nível da academia e de algumas instituições da sociedade civil, como o CEBES e a ABRASCO, o movimento sindical e os partidos de esquerda. (GERSCHMAN, 1994, p.104)

Após a Conferência, o MOPS consolidou sua identidade como ator político, participou da Plenária Nacional da Saúde na Constituinte e de mobilizações, junto a outras forças políticas aliadas, defendendo suas propostas na Assembléia Nacional Constituinte (ANC), inclusive através de emenda popular com formulações para o setor saúde (id., ibd., p.104). Segundo Gershman (1994), ao ser aprovado o SUS, o movimento passou a privilegiar o acompanhamento da sua implantação nas respectivas esferas e os processos de criação dos conselhos gestores. *“As experiências estaduais e municipais do MOPS variaram de lugar para lugar e dependeram, em boa medida, do desenvolvimento que estes movimentos já tinham conseguido atingir a nível local antes da 8ª Conferência.”* (idem, ibd., p.106). A elaboração das Constituintes Estaduais também deslocou a pauta dos movimentos dos temas nacionais para as questões estaduais. Diante das novas tarefas, que

exigiram esforços redobrados dos movimentos, a instância de articulação nacional dos Encontros Nacionais foi substituída pela Plenária Nacional de Saúde.

Paralelos a esta articulação nacional e nas esferas locais, condicionados pelas dinâmicas e vínculos políticos específicos à realidade na qual estavam inseridos, os movimentos populares de saúde estabeleceram diferentes trajetórias, alianças e estratégias de relação com os governos estaduais e municipais. Em alguns casos optaram por participar nas comissões interinstitucionais criadas pelas secretarias de saúde e, em outros, criaram seus próprios fóruns de participação e controle social sobre os serviços públicos, como foi a experiência do Movimento de Saúde da Zona Leste de São Paulo.

O Movimento de Saúde da Zona Leste de São Paulo teve uma trajetória semelhante à do MOPS, porém com características muito singulares. Primeiro, por se tratar de um movimento reivindicativo na periferia da maior cidade do país, onde concentravam-se milhares de famílias em situação de quase total abandono das autoridades públicas, dada a ausência de equipamentos públicos como creches, escolas, postos de saúde, transporte, etc. Segundo, pela proximidade geográfica com o pólo industrial de São Paulo, que atraiu trabalhadores migrantes de todo o país e, assim, favoreceu que fosse estimulado pelo processo de organização sindical da década de 1970 com o apoio da igreja católica através criação das CEB's. Terceiro, pelo apoio recebido do grupo de médicos sanitaristas dissidente da concepção hegemônica no movimento sanitarista por privilegiar a atuação direta junto à população usuária dos serviços de saúde. *“Na figura deles, realizava-se um tipo particular de imbricação entre o aparelho de Estado e o movimento popular”* (SADER, 1988, p.267).

Este Movimento, conforme analisado no capítulo anterior, organizado a partir das CEB's, ao entrar em contato com o discurso da esquerda introduzido pelos médicos sanitaristas, agregou novas dimensões à luta por equipamentos de saúde na região, entre elas a criação dos conselhos populares de saúde. No entanto, mesmo estes mecanismos de organização *“autônoma”* da população logo no início

da década de 1980 foram avaliados como insuficientes para garantir o funcionamento adequado dos serviços de saúde, conforme o depoimento:

Era o desafio de que, junto à conquista de Unidades, era importante que houvesse algum tipo de investimento para que os segmentos que conquistaram equipamentos garantissem o funcionamento adequado dessas Unidades e que isso só aconteceria mediante vigilância permanente, pressão permanente com aquele velho discurso de que se o povo empurra o governo faz, se não empurrar ele vai parar. Era um pouco essa ideia de que já não bastava conquistar equipamentos e sim tinha que haver uma disputa para garantir o funcionamento. E isto é que transformou, de certa forma, o discurso da existência de um mecanismo autônomo da população, para um tipo colegiado de direção das Unidades, onde a população responsável pelas conquistas também garantisse um espaço na disputa pela direção da Unidade. (JK)

Assim, o movimento manteve suas instâncias autônomas de organização, as comissões de saúde, e criou o conselho popular de saúde com direção colegiada, do qual participavam os representantes da população, dos trabalhadores e a chefia da Unidade da Saúde. “A condição para que conselho de saúde funcionasse era que houvesse um fórum do conselho popular instrumentalizando e orientando o funcionamento da chamada representação eleita pela população junto à Unidade”. (JK). Segundo o entrevistado, a concepção dos conselhos teve como referência a organização dos soviets, e a perspectiva do espraiamento da iniciativa para outras regiões da cidade e do país. A proposta de composição do conselho da unidade obedeceu a uma concepção de disputa de poder:

São três origens: uma, básica, eram os trabalhadores que deveriam estar organizados dentro da Unidade, tinham que ter consciência dos seus direitos e o direito de organização e pressão junto ao Estado para conquistas próprias, mas que só ganhariam essas conquistas se tivessem o respaldo da população organizada na briga contra o Estado para fazer a Unidade funcionar direito. Então, a luta por demandas dos trabalhadores implicava no desafio da organização dos trabalhadores, já associando seus interesses enquanto trabalhadores aos interesses da sociedade, da população de usuários. Este é o discurso originário dos sanitaristas nas Unidades. Este é o desenvolvimento natural que desembocou na formação dos conselhos de Unidades, neste formato originariamente tripartite. (JK)

A ideia força e central nesta proposta de composição tripartite concentrava-se na paridade entre usuários e prestadores de serviços, incluídos neste segmento a

representação dos trabalhadores, apontando para a aliança entre os movimentos popular e sindical.

Este processo teve início em 1977, com a criação das comissões de saúde por bairro, em resposta ao descaso da Secretaria de Saúde às demandas do movimento. Munidos de informações obtidas junto aos médicos sanitaristas que atuavam na região, em 1978 o movimento realizou uma caravana para reivindicar junto ao Secretário de Saúde¹¹⁵ a participação da população no centro de saúde. A estratégia para apresentar a demanda foi discutida em reuniões preparatórias no bairro (Jardim Nordeste, zona leste da cidade de São Paulo) com apoio e orientação dos sanitaristas sobre a norma técnica que previa a existência de conselhos nas unidades de saúde. Os termos da norma técnica definiam um canal de participação composto por personalidades e autoridades locais, e este seria o principal objeto de discussão com o Secretário. O movimento reivindicava um conselho popular composto por representantes eleitos pela população, pelos trabalhadores e a chefia da unidade de saúde, representando o governo. Este processo de preparação apoiado pelos sanitaristas, além do caráter pedagógico, possibilitou às integrantes do movimento fortalecerem seu discurso e sentirem segurança na audiência com o Secretário. *“Ao subsidiar os moradores na formulação da reivindicação e no modo de chegar às autoridades, os médicos aceleraram um processo de aprendizagem das modalidades de enfrentamento da burocracia estatal.”* (SADER, 1988, p.269)

O objetivo da mobilização foi atingido e o conselho popular de saúde do Jardim Nordeste foi criado através de Decreto Municipal e conquistado o estatuto legal para a representação da população. *“A gente falava mesmo em fiscalizar o funcionamento do centro. O povo da secretaria não gosta dessa palavra, mas fiscalizar era o que a gente queria fazer, sabe?”*. (GEP/URPLAN, 1984, p.34). Ao acatar a proposta apresentada pelo movimento popular, o governo estadual reconheceu formalmente o conselho popular de saúde e sua composição paritária e tripartite. Certamente por se tratar de uma instância de participação ao nível das unidades de saúde, portanto com decisões de baixa complexidade e impactos sobre a política estadual de saúde e sua gestão orçamentária.

¹¹⁵ O Secretário de Saúde na época era o médico sanitarista Walter Leser, simpatizante das propostas de reforma sanitária defendidas pelo movimento sanitarista.

A eleição do conselho popular de saúde aconteceu em março de 1979, mês em que Paulo Maluf assume como governador do estado, e com a mudança de Secretário de Saúde, a publicação dos nomes das conselheiras eleitas no Diário Oficial do Estado ocorreu apenas nove meses após, depois de muita pressão do movimento junto ao novo secretário de saúde. *“A primeira conquista das organizações populares foi a de serem reconhecidas pelo poder enquanto interlocutor legítimo da sua capacidade de reivindicar direitos”* (SADER, 1987, p.19) A formalização dos conselhos enfrentou resistência e oposição no campo das forças políticas que atuavam junto à população e na própria base do movimento: *“Tinha gente que dizia que a gente estava entregando o movimento para a institucionalidade”*. (RG). Este conflito expressou-se com maior intensidade e clareza no debate desencadeado no interior do Partido dos Trabalhadores, conforme analisado no capítulo anterior. No entanto, a posição hegemônica no movimento defendeu a opção pelo reconhecimento oficial dos mecanismos de controle social conquistados, conforme expresso por Zulmira, liderança do movimento: *“O conselho procura manter-se o mais independente possível em relação ao Estado, rejeitando favores e privilégios muitas vezes oferecidos pela Secretaria de Saúde. (...) E privilégio não é direito.”* (GEP/URPLAN, 1984, p.39). A relação entre as instâncias autônomas e institucionalizadas estava clara para o Movimento Popular de Saúde, que concebia os Conselhos como:

*Um palco de atuação de defesa dos interesses populares dentro da instituição. Como forma de representação e controle dos serviços de saúde, eles devem estar subordinados às Comissões de Saúde, que são os organismos de massa, amplos, autônomos e democráticos e são as bases para que os conselhos possam efetivamente participar das decisões na defesa dos direitos da população*¹¹⁶. (id. lbd.)

Assim, os conselhos populares de saúde da zona leste de São Paulo foram identificados como os embriões do que viriam a ser, após a regulamentação da Constituição Federal de 1988, os conselhos de unidade de saúde e também a referência para o desenho dos conselhos gestores de saúde nas três esferas de governo. *“A experiência de SP é singular, na medida em que a organização popular antecedeu e influenciou a agenda institucionalizadora da Reforma Sanitária”*. (NEDER, p.40)

¹¹⁶ Depoimento de militantes do movimento de saúde da zona leste de São Paulo ao GEP/URPLAN.

A entrada do governo de oposição, Franco Montoro (1983-1987), eleito com um discurso participacionista no estado de São Paulo e a indicação de Mario Covas (1983-1985) para a prefeitura da cidade intensificaram as relações entre o movimento e os gestores públicos resultando na ampliação do número de conselhos nas unidades de saúde. Em 1984 o prefeito instituiu a criação dos conselhos de saúde dos Postos de Assistência Médica (PAM's) que contaram com a participação do movimento de saúde da zona leste, apesar de discordarem da forma “*verticalizada*” de implantação, após negociarem a prerrogativa de elaborarem o regimento interno dos conselhos. As eleições ocorreram em 1985, último ano da gestão Covas, e foram disputadas nos bairros com inscrição de chapas para participar do pleito.

Porém, as primeiras eleições para prefeito da capital paulista após o Golpe de 1964 resultaram na vitória de Janio Quadros (1986-1988), que revogou os acordos estabelecidos com os movimentos quanto à elaboração e aprovação do regimento interno dos conselhos e impôs restrições à organização e participação dos funcionários públicos nas instâncias de controle social. A nova conjuntura política municipal impeliu o movimento a reorientar suas ações para a esfera estadual¹¹⁷.

O ano de 1986 foi um ano de agenda política intensa, quando foram realizadas as eleições para governador, deputados estaduais e constituintes. A realização de escolha do governador no mesmo pleito para os deputados responsáveis pela elaboração da nova Constituição Federal representou a derrota dos setores da sociedade que defendiam eleições e Congresso exclusivo. Neste mesmo ano foi realizada a 8ª Conferência Nacional de Saúde, primeira a contar com ampla participação de representantes da sociedade civil, eleitos nas conferências preparatórias municipais e estaduais. Dentre as deliberações da Conferência destacam-se a proposta de criação do SUS e a instalação da Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS), “*que viria, em certa medida, ser a precursora do ‘novo’ Conselho Nacional de Saúde.*” (CÔRTEZ, 2009, p.50)

¹¹⁷ “Os conselhos de saúde foram eleitos, em 1988, durante o governo Janio Quadros, com base na Portaria nº 1.691/88, que estabeleceu normas gerais para regulamentar os conselhos junto às unidades da SHS. No estado, as eleições foram disciplinadas pela Resolução SS 144, que serviu de base para a legislação municipal, ambas modificando a proposta de regimento elaborada pelos movimentos populares de saúde. Na esfera estadual os conselhos foram denominados de Conselhos Comunitários do SUDS/SP”. (NEDER, 2001, p.153).

Presidida pelo Ministro da Saúde e de composição paritária entre governo e sociedade civil, a CNRS¹¹⁸ foi instalada no segundo semestre de 1986, com a atribuição de elaborar a proposta da estrutura organizacional do novo sistema de saúde a partir das deliberações da 8ª Conferência Nacional de Saúde. Segundo um militante do Movimento Sanitarista, *“o relatório final da CNRS é quase cópia carbono do que viria a ser a seção de saúde na Constituição Federal de 1988”* (BRASIL, 2006, p.86). Membros da CNRS participavam da Plenária Nacional de Saúde articulando e consolidando propostas entre os dois fóruns, sendo o primeiro um espaço estatal e o segundo uma instância de articulação da sociedade civil: *“o que se discutia na Plenária tinha eco na CNRS, que era um espaço formal e político de deliberações. E o que sai da CNRS é, praticamente, o que está hoje na Constituição Federal”*. (BRASIL, 2006, p. 86)

O pleito no qual foram eleitos os parlamentares constituintes e governadores dos estados, em 1986, foi realizado sob os impactos do pacote econômico de combate à inflação, o *“Plano Cruzado”*¹¹⁹. As medidas implementadas pelo Plano geraram grandes expectativas na população e altos índices de aprovação ao governo (92%) que, sustentados até o período das eleições, favoreceram os resultados obtidos pelo PMDB, herdeiro da imagem de defensor da democracia, construída por sua atuação no Movimento das Diretas Já e da popularidade de Tancredo Neves. Os debates eleitorais concentraram-se nos temas sobre a eleição dos governadores, esvaziando a discussão de propostas dos candidatos a deputados constituintes, que ficaram restritos a pequenos grupos.

No plano federal, a crise da Previdência assumia índices alarmantes e a alternativa elaborada pelos sanitaristas que atuavam no órgão visava implementar uma estrutura intermediária e transitória para a criação do SUS (BRASIL, 2006,

¹¹⁸ A CNRS foi composta por nove representantes do executivo federal, um membro da comissão de saúde do Senado Federal e dez entidades da sociedade civil: Confederação das Misericórdias do Brasil, Federação Brasileira de Hospitais, Federação Nacional dos Médicos, Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional da Agricultura, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Central dos Geral dos Trabalhadores, Central Única dos Trabalhadores e Conselho Nacional das Associações de Moradores. BRASIL, 2006.

¹¹⁹ Em fevereiro de 1986, quando a inflação atingia o índice de 350% a.a., o presidente José Sarney implementou o Plano Cruzado. As medidas de maior visibilidade consistiram na troca da moeda (cruzeiro por cruzados), congelamento de salários e preços de mercadorias, criando a figura dos *“fiscais do Sarney”*.

p.79). Neste sentido, a criação do Sistema Descentralizado e Unificado de Saúde (SUDS/1987) proposto pela presidência do INAMPS teve como princípios a equidade, a regionalização, a hierarquização, a participação comunitária e a descentralização da saúde (BRASIL, 2006; CÔRTEZ, 2009; PAIM, 2007). A participação passou a ser oficialmente parte da política pública nacional de saúde.

O SUDS (criado em 1987), idealizado por reformistas que se encontravam em cargos de direção nos ministérios da Saúde e da Previdência e Assistência Social, abriu as comissões em todos os níveis de gestão à participação de representantes da sociedade civil. (CÔRTEZ, 2009, p.49)

O SUDS reafirmava, mais uma vez, o princípio da participação, tornada obrigatória nas comissões interinstitucionais, com a recomendação de que fossem criados conselhos de saúde, cuja composição e atribuição, no entanto, não eram estipuladas. (BRASIL, 2006, p.51)

As resistências em participar das comissões interinstitucionais criadas pelo programa AIS (1982) foram aos poucos sendo superadas conforme o movimento adquiria segurança com as experiências desenvolvidas nos conselhos populares. No entanto, ao mesmo tempo em que o movimento popular crescia e expandia suas articulações para outras regiões da cidade, a ênfase dada à participação institucional e à eleição dos conselhos de saúde resultou no enfraquecimento das comissões de saúde nos bairros, fragilizando a relação com suas bases. Assim, os conselheiros eleitos *“ficam com a responsabilidade adicional de colaborar para manter a organização do movimento e, desta forma, suprir a falta do trabalho de base em cada bairro, até então realizado pelas comissões de saúde”* (NEDER, 2001, p.152). O movimento decidiu então reivindicar maior participação na elaboração das políticas de saúde, *“centrada até então na fiscalização e na melhoria do atendimento prestado pelas unidades de saúde”* (idem, ibd., p.154). Com a assessoria dos médicos sanitaristas e outros profissionais da saúde, elaboraram propostas em defesa da descentralização da gestão dos serviços de saúde, exigindo que o controle social passasse a ser exercido também *“nos hospitais públicos, nas instâncias regionais da Secretaria Estadual de Saúde e nas Comissões Interinstitucionais de Saúde, previstas nos convênios AIS e SUDS”*. (idem, ibd., p.154)

Com a eleição de Luiza Erundina (PT) para a prefeitura de São Paulo (1989-1992) e a indicação de Eduardo Jorge como Secretário Municipal de Saúde, outros médicos sanitaristas que atuavam na zona leste apoiando e assessorando o movimento de saúde, várias lideranças integraram a equipe do secretário¹²⁰: “Em 1989, a Prefeita toma posse e inicia-se o Governo Democrático e Popular, que passa a estimular a formação de conselhos gestores do SUS, com composição tripartite e paritária”. (NEDER, 2001, p.155). A Secretaria Municipal de Saúde incentivou a criação e apoio aos processos de eleição de conselhos populares de saúde e criou o Conselho Municipal de Saúde no primeiro mês da gestão. No entanto, as experiências existentes na zona leste não eram facilmente replicáveis na esfera municipal, especialmente considerando a dimensão da capital e os desafios que se multiplicavam ao ampliar os interesses a serem representados:

Na época o tripartite não estava dando muito certo porque, a base trabalhadores, representação do governo e população, no âmbito da cidade gerava confusões enormes, dificuldades enormes de concretização. E claramente o chamado segmento de trabalhadores foi amplamente disputado, com isolamento de qualquer representação que fosse para além de trabalhadores mesmo da saúde e havia dificuldade de compatibilizar a entrada de figuras institucionais que representassem os interesses dos hospitais ou dos laboratórios. Então, na prática, esse desenho dos conselhos no âmbito mais amplo é muito mais difícil de se concretizar. (JK)

A resistência à entrada de setores da medicina privada expressava-se no movimento popular e nas entidades de representação dos hospitais e laboratórios, que recusavam-se a reconhecer o espaço do conselho como a legítima instância compartilhada de decisões sobre a política de saúde. Do ponto de vista do movimento, se até então o inimigo comum materializava-se no Estado-governo, durante a gestão democrática o setor privado passou a centralizar a representação dos obstáculos à implementação do projeto de saúde com o qual se identificava.

No segmento dos usuários da saúde, 50% da composição do conselho, também não foi fácil equacionar a definição de representantes:

¹²⁰ A dissertação de mestrado de Neder (2001) oferece um rico registro e análises das experiências do movimento popular de saúde da zona leste no período da gestão de Luiza Erundina. Neder foi um dos médicos sanitaristas a atuarem no apoio ao movimento desde a década de 1970, com cujo apoio foi eleito para vários mandatos parlamentares. Atualmente é vereador pelo PT em São Paulo e continua atuando junto ao movimento.

Quando se pega a cidade como um todo, a primeira coisa que acontece é que a representação exclusiva a partir dos segmentos mais periféricos era muito mais difícil de acontecer na realidade. Isso levou a abrir o espaço para mecanismos de organização tipo Sociedade de Amigos, que foi caracterizado genericamente como movimentos comunitários. Então, havia o movimento de saúde e havia movimentos comunitários e isso foi se desdobrando para a abertura dos espaços para a representação principalmente dos segmentos por patologias. Isso tudo é processo mesmo, foi acontecendo meio que ditado pelas circunstâncias. Era um pouco essa dinâmica, a administração Luiza Erundina aconteceu exatamente em seguida à Constituinte, numa situação extremamente conturbada, que foi a grande derrota com a vitória do Collor. (JK)

A implantação dos conselhos enfrentou dificuldades tanto na esfera municipal quanto nas unidades de saúde. A zona leste da capital concentrava a maioria dos conselhos populares e conselhos de unidade de saúde existentes, mas em outras regiões os movimentos populares não tiveram o mesmo acúmulo de discussão e mobilização na área. Segundo o entrevistado, a criação dos conselhos institucionais deveria ser precedida da organização popular e a demanda de participação e controle social.

A institucionalização, eu acho que tem a ver com isso, com o reconhecimento de que num certo nível há a necessidade de organização em torno da população na luta por direitos, mas que o momento seguinte exige a organização dentro das Unidades. E é lógico que essa organização nas Unidades só funciona se tem uma base sólida fora, autônoma. Só que em boa parte das regiões onde houve essa participação nas instâncias organizadas, não havia essa base organizada fora. Isso aconteceu, tipicamente, na Zona Sul que também tinha movimento, mas os movimentos não eram focados especificamente em saúde, eles eram movimentos mais difusos por direitos, com foco na carência, movimento de carestia, transporte, com toda uma característica de legitimidade clara, mas não com o foco na saúde. Essa diferenciação eu acho que é necessária porque com isso não teve a base das comunidades organizadas em torno do tema de saúde com comissões ou conselhos populares. E isso nunca pegou na Zona Sul. Engraçado, nunca pegou. Nunca foi considerado como possível ou necessário, inclusive. (JK)

O depoimento sintetiza a situação complexa enfrentada neste momento de trânsito dos espaços sociais para o estatal. O entrevistado acompanhou a trajetória do movimento desde 1978 e fez parte da equipe de saúde na gestão Eduardo Jorge/Luiza Erundina. Suas reflexões condensam diversos e enormes

desafios à construção do projeto democrático participativo, gerados, contraditoriamente, pela conquista de espaços privilegiados na disputa de poder. Conhecer e compreender as mediações constitutivas deste momento da luta política é ainda um desafio a ser enfrentado. Se o movimento sanitarista avaliou sua fragilidade pelo distanciamento com os movimentos populares, o movimento popular, ao conquistar um lugar nos espaços estatais de decisão sobre a gestão pública, revelou fragilidades nos enfrentamentos decisivos da política instituída.

Tudo conturbado. A gente fala do problema de reflexão, mas eu acho que não havia nem tempo para reflexão. As coisas foram acontecendo no vai da valsa... é difícil falar de reflexão nesses momentos de maior conturbação. Tinha que fazer. E quando você vai fazendo as coisas pelo impulso, a chance de fazer tudo truncado é muito grande. (JK)

4.3 - O processo constituinte

As informações obtidas na literatura possibilitaram reconhecer um trajeto de encontros e desencontros entre sujeitos identificados e comprometidos com a construção da Reforma Sanitária Brasileira e com o projeto democrático participativo, nos termos utilizados por Dagnino (2006). Constata-se, portanto, que a origem dos conselhos gestores de políticas públicas, inspiradas nas experiências desenvolvidas pela área da saúde, foi gestada ao longo dos anos 1970 e 1980 tendo por protagonistas sujeitos investidos de um conjunto de capacidades (teóricas, organizativas, dialógicas) articuladas por intencionalidades utópicas e inseridos em diferentes frentes de lutas e disputas políticas. Estas foram as sinergias que desaguaram na Assembléia Nacional Constituinte, consolidando o marco regulatório de um intenso e longo processo de lutas e construção de sujeitos, propostas e projetos que inspiraram e deram origem aos conselhos gestores existentes atualmente.

A Assembléia Nacional Constituinte¹²¹, instalada em fevereiro de 1987, como afirmamos anteriormente, não foi precedida por amplos processos de debates públicos sobre matérias constitucionais, ao contrário, ficou diluída no processo

¹²¹ Para aprofundar o tema consultar BRASIL, 2006; LIMA, 2002; MOÇOUCAH, 1991; NETO, 1997.

eleitoral dos governadores dos estados. Desta forma, o poder econômico e midiático definiu, em grande parte, a composição do Congresso Constituinte. O fracasso do Plano Cruzado, logo após as eleições de 1986, gerou protestos em todos os setores da sociedade e movimentos grevistas organizados pelas classes trabalhadoras. Com a justificativa de garantir ordem e segurança aos trabalhos parlamentares, o Congresso Constituinte foi instalado sob cerco militar. (LIMA, 2002)

A elaboração e aprovação do Regimento Interno (RI) impuseram a primeira disputa travada entre os deputados. A definição das “*regras do jogo*” iniciou com o debate sobre a possibilidade de alterações da Constituição em vigor, elaborada pelo regime militar. A composição da ANC caracterizou-se pela inexistência de um bloco coeso das classes dominantes, que atuou representando interesses corporativos e setoriais, como por exemplo os ruralistas. Esta baixa organicidade das elites foi explorada pelos parlamentares progressistas durante todo o processo de elaboração da Carta Constitucional. Por outro lado, a esquerda formou um bloco parlamentar coeso e em vários momentos conseguiu o apoio de conservadores, conforme verificado na aprovação de propostas na área da saúde. O aspecto que interessa mais diretamente a esta investigação no momento de aprovação do RI refere-se à inscrição do direito de participação da sociedade civil na elaboração constituinte. O tema foi objeto de embates inflamados e foi aprovado de forma a garantir a participação popular através de emendas populares e intervenção de entidades representativas nas audiências públicas. Segundo Lima (2002) as mobilizações realizadas pelos Plenários e Movimentos Pró Participação Popular na Constituinte criaram as condições para a aprovação deste item no RI, passando a servir de importante instrumento de pressão sobre o Congresso.

Embora os partidos comunistas (PCB e PCdoB) e a esquerda em geral (PT, PDT, setores do PMDB) tivessem adotado a convocação da Constituinte como bandeira de luta, os partidos “*não possuíam um programa e uma tática com objetivos socialistas mais definidos e da relevância do processo Constituinte no conjunto da luta de classes*” (LIMA, 2002, p.74)

A ANC organizou suas atividades através de comissões e sub-comissões temáticas, responsáveis por aprovar os relatórios com as propostas consolidadas

entre os participantes e remetidos à aprovação do Plenário Constituinte. As disputas determinantes ocorreram na definição dos presidentes e relatores e nas dinâmicas estabelecidas nestas instâncias. A Sub-Comissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente foi presidida por José Elias Murad¹²² (PDT/MG), teve como relator o médico sanitarista Carlos Mosconi¹²³ (PMDB/MG), realizou 15 audiências públicas e aprovou no seu relatório o texto apresentado pela CNRS, com acréscimo de três itens: “a ‘execução’ das ações e serviços de saúde como responsabilidade do Estado, a proibição de propaganda de medicamentos e produtos nocivos à saúde, a ‘facilidade’ para os transplantes”. (NETO, 1997, p.74). Comentário do relator sobre a preparação do relatório:

*Havia um embate muito grande ressaltando que o relatório era muito estatizante, mas que suscitou um resultado muito interessante, embora o outro lado fosse mais poderoso, com acesso à imprensa e maior poder de penetração. (...) Nós cedemos muitas coisas, mas o importante é que no âmago da questão nós não cedemos nada: a universalidade, a equidade, a descentralização e o controle social. **O controle social foi o mais difícil de se bancar.** (BRASIL, 2006, p.88), (grifo meu)*

Quanto a esta afirmação final do relator, na leitura dos anais da ANC não foram localizados registros de enfrentamentos sobre a proposta de controle social, sugerindo que tenham ocorrido fora dos espaços formais de debates e deliberações. No que se refere à composição nesta primeira etapa, a maioria dos deputados não havia escolhido a Sub-Comissão como primeira opção, evidenciando a pouca importância conferida a ela no processo geral. Assim, os quarenta e dois componentes dividiram-se em dois blocos: “os adeptos das teses da 8ª Conferência Nacional de Saúde e os defensores da iniciativa privada” (NETO, 1997, p.72). Os primeiros estavam em maior número, atuaram de forma coesa e complementar em torno das teses da Reforma Sanitária e foram os únicos a apresentar propostas de texto, enquanto os demais apenas argumentavam e contra-argumentavam. (id., ibd.). Segundo o autor, o setor filantrópico seria o único desse grupo passível de ser conquistado para as propostas da RSB, por se beneficiar historicamente do acesso aos fundos públicos dada a ambigüidade da sua natureza (pública/privada). O

¹²² “Farmacêutico e médico, dedicado às questões da indústria farmacêutica e ao problema de drogas, com uma perspectiva nacionalista” (NETO, 1997, p.71).

¹²³ “Ligado às questões da saúde na perspectiva do movimento sanitário, embora nefrologista e proprietário de serviço médico privado”. (idem, ibd.).

processo de negociação de propostas findou por selar a aliança dos sanitaristas com o setor filantrópico em torno das teses da RSB, em troca de garantir *“tratamento diferenciado (precedência) na contratação por parte do poder público”* (id., ibd.). Durante os trabalhos da Sub-Comissão as entidades da sociedade civil representando diferentes interesses, fizeram-se presentes pressionando os parlamentares em defesa de suas propostas. Da mesma forma os representantes do governo federal (ministros e assessores técnico-políticos) acompanharam os debates e a elaboração do relatório.

Os embates repetiram-se nas etapas seguintes, durante os debates na Comissão de Ordem Social e Comissão de Sistematização¹²⁴ sendo que durante os trabalhos da última, ocorreu o momento de maior mobilização popular em busca de assinaturas para as emendas populares. A dinâmica impressa pelo relator da Comissão de Ordem Social privilegiou ouvir assessores técnicos dos ministérios e órgãos federais para elaborar o ante-projeto a ser aprovado pela Comissão. Neste documento, a proposta da saúde foi inserida na área denominada Seguridade Social, formada pela articulação das áreas da saúde, assistência social e previdência social, mantida desta forma até o final da Constituinte. (NETO, 1997). Na aprovação do relatório, menos tranquila do que na fase anterior, o maior embate se deu em torno da política de saúde do trabalhador, diante de pressões de setores das classes trabalhadoras para manter a questão da saúde ocupacional fora do SUS.

Na Comissão de Sistematização os conflitos sobre a saúde concentraram-se nas questões do monopólio estatal para aquisição de medicamentos e da saúde ocupacional. O acordo negociado resultou na quebra do monopólio em troca da manutenção da saúde ocupacional no SUS. Nesta etapa ocorreu a apresentação da emenda popular da Plenária Nacional de Saúde, que contou com o apoio de 167 entidades da sociedade civil e 54.133 assinaturas. Este número mostrou-se muito inferior ao obtido pelas emendas populares da Reforma Agrária (três milhões), do Ensino Público (um milhão) e também ao número obtido pela emenda popular

¹²⁴ A Comissão de Ordem Social foi presidida por Edme Tavares (PFL/MG) e o relator foi Almir Gabriel (PMDB/PA) médico, *“bastante ligado ao movimento sanitário e um dos poucos constituintes que tinham a questão da saúde como item da plataforma política”*. (NETO, 1997, p.75).

apresentada pelo setor privado da saúde¹²⁵, com cerca de setenta mil assinaturas. O resultado impactou os militantes do movimento sanitário:

As dificuldades enfrentadas na colheita de assinaturas evidenciaram o quanto o movimento estava distante das entidades realmente populares, de base, na sua prática de todo dia. Foi nos locais em que o movimento popular de saúde era mais forte como São Paulo, que os resultados foram mais expressivos. Isso evidenciou mais ainda a necessidade de que o movimento da saúde, da Reforma Sanitária buscasse seus verdadeiros aliados que estão especialmente fora das academias e das corporações. (NETO, 1997, p.78)

Enquanto o 'movimento' elitizado profissional encaminha propostas técnicas e politicamente corretas e progressistas, os que são seus sujeitos principais, os usuários estão premidos pelas questões que, longe de serem contraditórias ou distanciadas, são as próprias intermediações da saúde. (id., ibd.)

A perspectiva acalentada pelos sanitários “institucionalistas” privilegiou os embates políticos e ideológicos concentrados na reforma do estado, articulando atores com diferentes inserções e alianças, mas não foi capaz de influenciar a opinião pública e conquistar o apoio popular (LIMA, 2002). Por outro lado, o número de assinaturas obtido na emenda popular, revelou a baixa adesão dos movimentos populares de saúde e seus apoiadores a esta forma de pressão. É curioso observar a lembrança deste episódio na memória de sanitários que tiveram participação junto aos movimentos populares na época. Quando solicitados a comentar sobre as mobilizações em torno da ANC, os entrevistados (JK e RG) referiram-se a um número bastante superior ao resultado obtido pela emenda popular da saúde. A análise subjacente a este fato pode ser justificada pela posição adotada perante a própria ANC:

Não havia essa expectativa de que haveria possibilidade de consolidar, numa constituinte daquele tipo, grandes avanços. Isto tem um fundamento, que era o seguinte, você não conseguia, e não se conseguiu mesmo na área de saúde, tirar o chamado interesse da iniciativa privada na saúde e, ao mesmo tempo em que você faz a afirmação de um sistema público universal, batiza, mancha essa ideia com a livre participação da iniciativa privada na prestação de serviços. Isso é, claramente, resultado de processos de acordos. E a gente não pensava na constituinte como local de acordos, não havia

¹²⁵ Os signatários da emenda popular foram: Federação Brasileira de Hospitais, Associação Brasileira de Medicina de Grupo, Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde, Associação Brasileira de Hospitais e Instituto de Estudos Contemporâneos da Comunidade. (NETO, 1997, p.79).

essa ideia. Ou a gente ganhava, ou não prestava. Então a maioria não apostou mesmo. Estava lendo hoje um artigo dizendo que houve uma grande participação, com grande mobilização da população que se expressou em cem mil assinaturas a favor do sistema de saúde universal. Onde foi feita essa mobilização? Na Zona Leste muito pouco, ninguém investiu nisso. (JK)

Esta não foi uma posição isolada, mas defendida por vários setores da esquerda contrários à participação no processo constituinte, por discordarem dos termos da transição democrática ao final do governo militar, da eleição do presidente da República no Colégio Eleitoral e por não terem sido realizadas eleições exclusivas para compor a ANC, conforme relembra Kayano:

O pessoal basista foi o primeiro a dizer que o PT não tinha que lutar pela constituinte do governo de jeito nenhum. (...) Estou dizendo que havia de certa forma um impulso, uma visão que era a seguinte: já perdemos de cara essa constituinte,... conquistamos a democracia mas perdemos a direção. Então, a constituinte não era importante, importante era ganhar a presidência. Nós perdemos a presidência. (JK)

Retomando as avaliações de Neto (1997) sobre o momento, ele conclui:

Significa que, certas as teses, sua conquista só se dará pela sua adequada compreensão social, o que, por sua vez só pode ser conseguido mediante um efetivo compromisso com as lutas de base, de subsistência, de forma que a saúde se transforme de meio em fim.(NETTO, 1997, p.79)

Nas etapas seguintes de deliberação em Plenário da Carta Constitucional, os setores representantes das elites autoritárias mobilizaram-se criando o bloco conhecido como “*Centrão*”, tentando a todo custo reverter propostas consideradas estatizantes.

Nos desdobramentos dos embates entre as propostas e interesses representados, os constituintes travaram a luta política e ideológica, disputando concepções e rumos para o futuro do país. O processo explicitou os vínculos (ou a sua ausência) entre os constituintes eleitos e a sociedade civil, desnudando a diversidade de interesses, o desenho de alianças, confrontos e negociações na construção de consensos forjados. Neste contexto, verificou-se que a inscrição do princípio da participação popular/comunitária em diversos artigos da CF88 não

esteve entre os temas que mais despertaram polêmicas. Nos registros dos debates acalorados, as principais discussões giraram em torno do direito da propriedade privada, da reforma agrária, estatização *versus* privatização, nacionalização do subsolo e os direitos trabalhistas, como direito de greve, estabilidade no emprego e jornada de quarenta horas semanais. Na área da saúde, os principais conflitos explicitaram os interesses da iniciativa privada (laboratórios farmacêuticos, hospitais e grupos de medicina privada) em contraposição aos interesses públicos. Um conflito que já frequentava a pauta das entidades criadas pelo movimento sanitarista desde o final da década de 1970.

O registro das avaliações de militantes do movimento sanitarista explicitam aspectos das dinâmicas no desenrolar das disputas e o desequilíbrio entre as forças representadas:

Foi impressionante porque a gente sentia essa questão da correlação de forças. Na área de medicamentos nós não conseguimos avançar nada. Todos os grupos que participavam da Plenária eram favoráveis a incluir maior controle, a questão dos genéricos, e eu me lembro que o relator da Constituição retirou o item sobre os medicamentos, alegando que tinha recebido um telegrama da Abifarma e considerou que isso não tinha importância. Ou seja, esses que eram os mais poderosos sequer nós os enfrentávamos. Foi quando a gente percebeu que a FBH não era tão poderosa, pois se estavam ali tendo que brigar com a gente dava para medir forças, porque era um setor que dependia do Estado. Aqueles que estavam ali, como nossos supostos inimigos, eram os que precisavam do próprio Estado e nós podíamos medir força com eles. Os outros nem apareciam, mandavam telegrama ou faziam o lobby deles sequer nos enfrentando – os grandes poderosos da área de medicamentos, saúde do trabalhador – tudo isso nós perdemos. (BRASIL, 2006, p.94)

Após a promulgação da CF88, já num ambiente no qual despontava a hegemonia neoliberal, as forças conservadoras mantiveram hegemonia nos processos de regulamentação dos artigos constitucionais, colocando em risco as conquistas obtidas. Conforme apresentado anteriormente, neste período os quadros do movimento sanitarista foram demitidos dos cargos ocupados no Governo Sarney. Segundo Soares (1996, p.37):

Na prática, ocorreu uma aliança surda entre a alta burocracia estatal e os políticos mais fisiológicos para impedir a regulamentação dos

preceitos constitucionais que apontavam para uma maior transparência na distribuição dos recursos públicos.

Passados vinte e três anos deste marco na história do país e considerados a conjuntura de profunda crise mundial do capitalismo e o descrédito na política e nas instituições da democracia existente, revisitar este momento pode oferecer novos aprendizados sobre a capacidade das classes dominantes reinventarem suas artimanhas de manutenção do poder. Porém, ir além e obter pistas sobre novas estratégias de disputas na construção do projeto democrático participativo, será necessário aos seus defensores munir-se de coragem para encarar os acertos e equívocos cometidos no campo das forças democráticas. Os conselhos gestores de políticas públicas estão inseridos neste contexto geral, são frutos destas disputas e o papel que desempenham e podem vir a desempenhar depende da consolidação de um projeto político e da capacidade de estabelecer as mediações necessárias à sua concretização.

CONCLUSÕES – CENÁRIOS E DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

Muitas das inquietações empíricas e conceituais que estimularam o percurso de investigação foram inseridas de forma implícita ou explícita no decorrer dos capítulos. Neste item conclusivo algumas serão retomadas por terem sido as mais provocativas, desafiando a cada momento o esforço de análise sobre as questões recorrentes que emergiram na trajetória pesquisada. De fato, cada uma delas trás consigo um conjunto de questões articuladas e que remeteram ao esforço da síntese.

A inquietação que norteou a investigação está imersa no campo das reflexões sobre as condições para a construção democrática no Brasil. Este tema tem sido apresentado na literatura por autores com diferentes inserções e abordagens (AVRITZER, 2009; CHAUÍ, 2007; DAGNINO, 2006; FELTRAN, 2005; OLIVEIRA, 2000; DANIEL, 1999; WANDERLEY, 1999; RAICHELIS, 1998; PONTUAL, 1995; SADER, 1988;), citando as referências mais presentes nas reflexões realizadas.

Em entrevista sobre os conselhos gestores, o ex-prefeito Celso Daniel afirmou que a disputa da democracia se dá na esfera pública, pois *“quando se tomam decisões políticas, o tipo de decisão depende da configuração das esferas públicas, ou seja, depende dos espaços onde se forma a opinião pública”*. (DANIEL, 2000, p.124). Na opinião do prefeito, a disputa por espaço na esfera pública é crucial para as perspectivas da democracia, é no âmbito político, da disputa de ideias, que se decidem os temas considerados de interesse público, em oposição aos que se mantêm na esfera privada. (idem, 1999)

O conceito anunciado por Daniel (1999) indica a mesma direção exposta por Raichelis (1998, p.85), que identifica a esfera pública *“como espaço de publicização de interesses heterogêneos, de confronto entre práticas sociais contraditórias e de luta pela hegemonia político-cultural em torno de projetos societários”*. Verifica-se, portanto, a importância da existência de espaços onde sujeitos com diferentes

opiniões, propostas e projetos possam expressar-se e tornar públicos os conflitos de práticas e interesses em oposição. Referindo-se à relação entre as esferas estatais e a sociedade civil, Raichelis (1998, p.42-43) avalia que, para a esfera pública oferecer legitimidade aos confrontos entre sujeitos e seus projetos, sua conformação deve articular vários conjuntos de condições específicas. O primeiro, a *visibilidade social*, diz respeito à transparência das ações promovidas pelos agentes públicos e da sociedade civil, bem como das informações necessárias aos processos de tomada de decisão. Além da necessidade de serem tornadas acessíveis aos interessados nos assuntos e temas em discussão, é necessário que a linguagem utilizada na sua publicização seja compreensível para leigos e não familiarizados com termos, siglas e expressões técnicas, teóricas ou burocráticas. (PONTUAL, 1994)

Em segundo lugar, deve ser observada a possibilidade de *controle social* sobre os processos em discussão nas diferentes fases da sua dinâmica, explicitando os recursos envolvidos, os procedimentos adotados e os critérios de avaliação estipulados. Para que o controle social possa ser realizado nesta esfera de conflitos, é necessário o estabelecimento de parâmetros e regras que garantam aos representantes da sociedade civil a participação efetiva nas decisões. Para Daniel (1999), os instrumentos de controle público supõem “*um processo de modernização administrativa que abra as ‘caixas pretas’ baseadas no ‘segredo burocrático’, mediante a explicitação pública de compromissos alicerçados em indicadores de resultados*”, favorecendo os processos de fiscalização coletiva. (DANIEL, 1999, p.217)

Outra condição indicada refere-se à *representação de interesses coletivos*, oferecendo sentido de pluralidade à esfera pública. A noção de representação remete aos desafios da representatividade, ou seja, a capacidade de atores se constituírem como sujeitos mediadores de propostas e projetos de coletivos mais amplos que supostamente estariam representando. A amplitude do leque de atores sociais inseridos na esfera pública de discussões e tomada de decisões pode indicar sua relevância no jogo de interesses políticos que disputam acesso aos fundos públicos. Na análise apresentada por Daniel (1999), a ausência de espaços compartilhados publicamente onde estejam representados as elites locais e os

setores ligados às lutas e movimentos populares de garantia de direitos, tende a favorecer a existência de espaços específicos de acesso das elites aos governantes e outros para os setores populares.

O quarto elemento constitutivo, a *democratização*, implica na ampliação dos fóruns de decisões políticas, de modo a possibilitar a participação da diversidade de atores sociais organizados em torno de demandas específicas e tradicionalmente afastados das esferas de poder. Por fim, a *cultura pública*, que implica no enfrentamento com as práticas e concepções fisiológicas e patrimonialistas, características das relações entre governantes e governados, rompendo com a lógica dos privilégios e instituindo a cultura dos direitos.

Assim, a esfera pública onde se dá a disputa pela democracia, caracteriza-se pela possibilidade de explicitação dos conflitos e o seu confronto nas condições enunciadas. Segundo Dulce, (1989, p.36), para que o confronto ocorra, é imprescindível a radicalização dos mecanismos democráticos, pois sem ela *“nos arriscaríamos a uma falaz contraposição de ‘competências’: a competência de esquerda versus a competência de direita, como se a questão não fosse de poder, mas de organização e métodos.”*

A importância conferida ao tema dos conselhos nesta investigação partiu da avaliação da potencialidade destes canais institucionais de participação tensionarem as esferas de decisões governamentais, ampliando a noção de poder público ao constituir um espaço de disputa de interesses. Este potencial só pode ser realizado sob a condição dos conselhos serem transformados em esferas públicas nos termos apresentados anteriormente. Portanto, do ponto de vista da sociedade civil eles devem expressar a dinâmica das lutas protagonizadas pela organização dos segmentos sociais portadores de direitos legítimos, ali representados. Do ponto de vista das elites e dos governos conservadores, tais espaços não são necessários à realização de acordos, cabendo, portanto aos setores excluídos dos processos de tomada de decisão travar as disputas pela sua efetivação e enfrentar as estratégias de esvaziamento ou refuncionalização da esfera pública, acionadas por seus opositores.

No largo caminho percorrido por esta investigação, desde a criação do Conselho do Império, pode ser observada a recorrência de certas dinâmicas presentes nos processos de enfrentamento entre as classes dominantes e dominadas no Brasil, consolidando a esfera estatal como o *lócus* de “*privilegiados*”. A primeira diz respeito ao papel assumido pelos “*letrados*” e “*especialistas*” nas estruturas do Estado reforçando os poderes das elites ao elaborar e conferir estatuto legal aos seus interesses e mecanismos de dominação (FERNANDES, 1988; CHAUÍ, 2007). A segunda recorrência, demonstrada por Fernandes (1988), diz respeito à opção das elites brasileiras evitarem o confronto explícito nos momentos de transição para novas formas de permanência no poder, “*pelo alto*”, dos quais os eventos da Independência, proclamação da República e o fim da ditadura militar são emblemáticos. Sempre que necessário convocaram a população em seu apoio, para no momento seguinte, atingidos os objetivos, o povo ser orientado a “*voltar para suas casas*”. Neste caso o “*Movimento das Diretas Já*” e o *impeachment* de Collor são exemplos mais recentes. Por fim, ao longo da história também pode ser observada a capacidade das classes dominantes promoverem as mais diversas estratégias de cooptação de movimentos sociais ou de lideranças formadas nos processos reivindicatórios (GOHN, 2008). Da mesma forma como as organizações da sociedade civil são permanentemente assediadas com propósitos de cooptação, nas dinâmicas implementadas pelos conselhos esta é uma presença constante.

Apesar de não terem sido esgotadas as possibilidades de reflexões sobre todas as dimensões envolvidas no objeto de investigação, foi possível aprofundar as análises presentes nas indagações iniciais, sistematizar informações e amadurecer algumas questões para a continuidade das reflexões sobre o tema. As análises apresentadas no percurso da tese buscaram identificar os sujeitos, as propostas e projetos em disputa na origem dos conselhos de políticas públicas. No processo de investigação a seleção documental e de entrevistados privilegiou a área da saúde pelo seu pioneirismo na implementação de canais institucionais de participação em uma trajetória de rica combinação entre experiências locais, regionais e nacional, sob forte influência de organismos internacionais e o protagonismo de múltiplos sujeitos, com diferentes concepções e propostas, que disputaram com as elites autoritárias e entre si, projetos de democratização da sociedade brasileira e a direção a ser assumida pelas políticas sociais, em especial, da política de saúde.

A reconstrução da trajetória promovida por estes sujeitos entre os anos 1970 e 1990, sem deixar de reconhecer os vínculos com o processo histórico de lutas anteriores, constatou a adoção das experiências participativas desenvolvidas no âmbito do arcabouço legal-institucional ordenador da área da saúde no governo federal (AIS/SUDS), como referências importantes na implantação dos conselhos de políticas de saúde criados pelas regulamentações da CF88. Os sujeitos protagonistas desta trajetória atuaram em distintas frentes de inserção institucional, sempre constrangidos por limites impostos pela ditadura militar.

Por um lado, setores progressistas e da esquerda, hegemonizados pelo PCB, adotando como estratégia política a ocupação de espaços no aparelho do Estado, constituíram o arcabouço legal, teórico e conceitual responsável por fornecer as bases institucionais das políticas de saúde que no processo Constituinte conformaram o SUS. Por outro lado, setores da esquerda, críticos à estratégia adotada pelo PCB, optaram pela atuação direta junto aos movimentos populares que vinham sendo organizados por segmentos progressistas da igreja católica, apoiando e assessorando a criação dos conselhos populares de saúde. *O encontro entre as ações promovidas por este leque de atores, mesmo permeado de conflitos, está na origem dos conselhos gestores no Brasil.* A ditadura militar, ao impor obstáculos à livre circulação de concepções e propostas, interditou o debate público restringindo as possibilidades de serem promovidas disputas e concertações de ideias em espaços ampliados. No entanto, ao verificar a confluência de propostas destes setores do movimento sanitário na conformação do SUS, a pesquisa não revelou “uma” origem a ser atribuída a “um” sujeito social específico, mas confirma a hipótese da origem dos conselhos estar imbricada no “encontro” entre sujeitos, propostas e projetos que lutavam pela democratização no Brasil.

Ao longo do processo investigativo buscamos analisar as dinâmicas desenvolvidas pelos sujeitos identificados como protagonistas da criação dos conselhos e as estratégias mobilizadas nos enfrentamentos com setores autoritários e as elites conservadoras dominantes. As análises apresentadas revelam que, apesar dos conflitos internos provenientes das diferenças de concepção e estratégias políticas, suas ações tiveram caráter de complementaridade e possibilitaram significativas conquistas no Capítulo da Saúde que integra a Carta

Constitucional. O projeto construído coletivamente, o SUS, apesar das propostas derrotadas nas votações do Plenário da ANC, é reconhecido como uma das políticas públicas de saúde mais avançadas do mundo, por suas diretrizes constitucionalmente definidas¹²⁶. A complementaridade diz respeito às diferentes estratégias de disputa política adotadas, desdobradas na priorização de distintos espaços de atuação e que convergiram na luta travada pela aprovação do projeto compartilhado.

O movimento sanitarista, formado majoritariamente por profissionais da área da saúde e sob direção política de militantes do PCB, priorizou atuar no interior do aparelho do Estado e na formulação teórica e conceitual do projeto da Reforma Sanitária Brasileira (RSB)¹²⁷. Respaldados em competências políticas e conhecimentos técnico-científicos lograram introduzir elementos do projeto da RSB nos programas oficiais de saúde do governo federal (AIS, SUDS), enfrentando disputas com a burocracia autoritária estatal e driblando a repressão militar no seu próprio território. A capacidade de estabelecer alianças e conquistar apoio de setores progressistas (e mesmo dentre os autoritários) no âmbito dos poderes executivo e legislativo federal e de agências internacionais (OMS/OPAS) contribuiu para ampliar seu potencial de disputa através da circulação de concepções e propostas em outras esferas da gestão pública e movimentos de saúde.

Os setores do movimento sanitarista que optaram por atuar diretamente com a população eram formados por militantes da esquerda clandestina que, com o fim do bipartidarismo, participaram da construção do PT. O movimento popular da zona leste de São Paulo, formado por donas de casa e moradores da região mobilizados em torno da luta por direitos sociais, com apoio deste setor do movimento sanitarista e da igreja católica, conquistou a criação dos conselhos populares de saúde, conferindo legitimidade institucional à expressão de demandas e reivindicações elaboradas nas suas instâncias “autônomas” de organização¹²⁸. Autonomia em

¹²⁶ Universalidade e igualdade no acesso, regionalização, hierarquização, descentralização com direção única e participação.

¹²⁷ A criação do CEBES e ABRASCO constituíram as bases de apoio na elaboração e circulação de ideias nos meios profissional e acadêmico.

¹²⁸ Atualmente o movimento popular de saúde da zona leste de São Paulo, que constituiu uma instância de coordenação da região e integra a União de Movimentos Populares de Saúde do

relação aos órgãos estatais, considerando os vínculos e relações estabelecidas com atores políticos externos, dos quais o movimento necessita para implementar e fortalecer sua dinâmica interna. A capacidade de articular a atuação política nas esferas próprias do movimento e nos conselhos institucionais e, em seguida, eleger um representante na ANC, conferiram-lhe o estatuto de sujeito político que, a partir das lutas articuladas nos espaços de convivência cotidiana, pode ver suas propostas projetadas para esferas mais amplas da disputa política e ideológica e reconhecerem-se parte da dinâmica política nacional.

Não se trata de conferir a exclusividade da elaboração teórica a um setor e ao outro a relação com os movimentos populares mas, destacar a priorização outorgada a uma e outra ação nas definições estratégicas de cada setor.

Apesar das divergências e do sectarismo característico do debate entre as organizações de esquerda ao longo deste período, segundo avaliação dos integrantes do movimento (BRASIL, 2006), nos espaços unificados de discussão, especialmente no processo de preparação e durante a 8ª Conferência Nacional de Saúde, foram capazes de consolidar propostas comuns conformando o projeto do SUS. Desta forma, mesmo em minoria na composição do Congresso Constituinte, quando nenhuma força política detinha hegemonia suficiente para aprovar suas propostas (BRASIL, 2006), a existência do projeto político e sua defesa unificada pelas forças progressistas e de esquerda possibilitaram o enfrentamento com os representantes das elites e o resultado registrado.

Cabe ressaltar que a proposta de constituição dos conselhos de saúde, na sua concepção, correspondeu à estratégia adotada por setores do movimento popular de saúde da zona leste de São Paulo (MSZL) objetivando conquistar *“a autoridade institucionalizada para exercerem suas funções (...) mas consideraram necessário manter as comissões, enquanto organismos abertos, autônomos, promotores das lutas da população.”* (SADER, 1988, p.277)

município, mantém comissões de saúde nos bairros, estruturas próprias do movimento e integra os conselhos de unidade de saúde, canais institucionais de participação.

Depoimentos de lideranças do movimento¹²⁹ analisados nesta investigação, revelam na proposta do MSZL, ao reivindicar a formalização do conselho popular de saúde, a demanda de conformação de um arranjo institucional com as características componentes de uma esfera pública, nos termos propostos por Raichelis (1998). O MSZL reivindicava o reconhecimento legal do direito de exercer o controle social sobre os serviços de saúde, através de representantes de interesses coletivos, eleitos diretamente pela população usuária dos serviços. Com esta iniciativa, buscavam legitimar e, ao mesmo tempo, diferenciar a ação do movimento em relação a outros atores coletivos presentes na região, como o Rotary Club. Desta forma, a criação do conselho não representava a constituição de um espaço para a organização do movimento mas, ao contrário, a criação de uma arena composta por atores com diferentes interesses na qual o movimento legitimado pela mobilização popular disputaria as eleições para a indicação do representante das suas propostas. A manutenção das comissões de saúde, instâncias locais de organização do movimento, ofereceriam a retaguarda política e apoio aos seus representantes no conselho.

No entanto, verificamos na literatura que o fato de serem citados como modelo das experiências atuais, não significou que tenha sido reproduzida a experiência nos moldes das proposições elaboradas pelo MSZL. Preservar ou implementar canais de interlocução entre representantes e representados é um dos desafios presentes e recorrentes nas avaliações da experiência conselhistas.

Voltando ao cenário nacional, após a promulgação da CF88 tiveram início as articulações de entidades da sociedade civil com o objetivo de incidir na formulação dos textos base de regulamentação dos capítulos das políticas sociais. O desenrolar deste processo deu-se em um período de intensas turbulências políticas de diferentes ordens e natureza. Apesar da euforia experimentada no país com a primeira eleição direta para presidente da República pós 1964, uma conjunção de fatores abalou objetiva e subjetivamente a esquerda brasileira. Por um lado, os descontentamentos com o acirramento da crise econômica, os altos índices de inflação e desemprego puderam ser canalizados para diferentes formas de lutas e

¹²⁹ Acessados em GEP/URPLAN, 1984; Sader, 1988; Fantin, 1989; Gershman, 1994; Neder, 2001.

mobilizações sociais, mas a explicitação das divergências latentes entre os setores políticos da oposição, ampliada com o avanço da abertura democrática, dificultou o estabelecimento de alianças e acordos em torno de projetos globalizantes para o país.

Neste clima de desentendimento¹³⁰ entre as forças políticas de oposição, em 1989, primeiro ano da gestão de Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo eleita com forte apoio dos movimentos sociais, foi também o ano da queda do muro de Berlim, expressão maior da crise dos Estados Socialistas e da elaboração do Consenso de Washington, responsável pelos ajustes neoliberais impostos pelo FMI. Fatos com maior ou menor visibilidade para a população em geral, mas com profundas repercussões na dinâmica política nacional e internacional. Envolvidos em acirradas disputas que perpassavam a estruturação de entidades gerais, a montagem de equipes de governos e dos mandatos parlamentares conquistados nas eleições de 1988¹³¹ e a derrota do candidato Lula à presidência da República aprofundaram a crise enfrentada pelos setores da esquerda brasileira.

O presidente Collor tomou posse no dia 15 de março de 1990, decretando no primeiro dia de mandato o confisco de contas bancárias. Provocou grande impacto no país, mas não foram registradas mobilizações ou manifestações coletivas e públicas significativas.

O contexto no qual teve início o processo das regulamentações da Carta Constitucional foi marcado pela reação conservadora das elites dominantes, buscando recuperar a capacidade de coesão na defesa dos interesses que consideraram ameaçados pelas conquistas dos trabalhadores durante a ANC e na “*contra-mão*” dos processos internacionais de desregulamentação dos direitos conquistados pelas classes trabalhadoras (RAICHELIS, 2000). Ao mesmo tempo,

¹³⁰ Utilizando o conceito desenvolvido por Rancière: “o desentendimento não diz respeito apenas às palavras, mas sobre a situação dos que falam. A situação extrema do desentendimento é aquela em que X não vê o objeto com que Y lhe apresenta porque não entende que os sons emitidos por Y compõem palavras e agenciamentos de palavras semelhantes aos seus. Esta situação extrema diz respeito essencialmente à política”. (RANCIÈRE, 1996, p.13).

¹³¹ Alianças entre setores da esquerda conquistaram em torno de 33 prefeituras no país, dentre elas São Paulo, Porto Alegre, Vitória, Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema.

estados e municípios realizavam processos de elaboração das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios.

Dentre os inúmeros conflitos verificados na trajetória da origem dos conselhos, os questionamentos à institucionalização da participação, desde o período Vargas, com a vinculação das estruturas sindicais ao aparato do Estado, tiveram lugar de destaque permanente nas pautas de avaliações dos movimentos sociais, partidos e pesquisas acadêmicas. O MPSZL, reconhecido como um dos principais protagonistas da experiência que serviu de referência aos demais conselhos, apesar de ter enfrentado internamente esta questão, optou por reivindicar o reconhecimento formal da autoridade para apresentar suas demandas e promover o controle social dos serviços de saúde. A decisão partiu da constatação de ser insuficiente a conquista de unidades de saúde sem a existência de canais de pressão e controle social reconhecidos oficialmente, exigindo atendimento adequado às necessidades sociais da população, segundo depoimentos de lideranças do movimento.

No percurso das investigações dos processos que deram origem aos conselhos não foram identificadas informações indicativas de debates e reflexões, no âmbito de movimentos populares de saúde, onde tivessem sido superadas as resistências à proposta de institucionalização da participação. Os registros dos encontros nacionais do MOPS indicam a permanência do conflito e, no caso específico dos movimentos do estado do Rio de Janeiro, a recusa em participar dos conselhos criados no âmbito dos AIS e SUDS pelo governo estadual (GERSHMAN, 1994). Na literatura sobre a 8ª Conferência Nacional de Saúde, na Comissão Nacional de Reforma Sanitária e na Assembléia Nacional Constituinte o tema da participação em instâncias institucionais é apresentado como proposta consensual dentre movimentos e organizações da sociedade civil articulados na defesa da RSB e do SUS. Segundo Gershman (1994), nos locais onde os movimentos recusaram-se a participar da composição dos conselhos sua capacidade de influenciar na política de maneira mais efetiva foi reduzida e favoreceu o corporativismo dos

profissionais da área, que ocuparam os espaços rejeitados pelo movimento popular¹³².

As avaliações sobre as dificuldades enfrentadas na tentativa de reproduzir a experiência construída pelo movimento de saúde da zona leste em outras regiões da cidade de São Paulo e no âmbito municipal repõem o debate sobre a institucionalização da participação, ao mesmo tempo em que introduzem outras questões para a análise dos conselhos criados a partir da CF88. Questões que remetem a aspectos apontados no capítulo I, referenciados na literatura analisada, e outras indagações despertadas pela análise de experiências empíricas durante o processo de investigação.

A disposição política dos governos no processo de implantação dos conselhos é apontada como elemento diferencial capaz de facilitar ou dificultar a constituição destes canais de participação, com efetiva possibilidade de intervenção dos representantes de movimentos sociais e atores políticos identificados com a defesa de direitos. No entanto, as dificuldades apontadas anteriormente foram observadas durante a gestão do PT na cidade de São Paulo (1989-1992), tendo à frente da Secretaria de Saúde um dos principais apoiadores do movimento popular e várias das suas lideranças compondo a equipe responsável por implementar os conselhos nos bairros e na cidade. Conforme explicitado por um dos entrevistados (JK), apesar da existência de vários movimentos difusos de luta por direitos sem acúmulo de discussões e demandas específicas na área da saúde, as iniciativas do governo não encontraram bases organizadas em torno do tema para compor o canal de participação. Se, para conformar a esfera pública é imprescindível a presença de atores políticos organizados apresentando suas propostas, a inexistência de demanda pela própria criação desta esfera inviabiliza a possibilidade de sua constituição.

Esta *ausência* de sujeitos organizados na conformação dos espaços institucionais de participação também foi verificada nas análises indicando a

¹³² Pesquisas sobre conselhos estaduais e municipais de saúde revelaram profissionais da saúde na condição de representantes de usuários na composição de conselhos. Em 1997 foi verificada esta mesma situação no Conselho Municipal de Saúde de Santo André, sendo modificada após revisão do decreto de regulamentação do conselho.

constituição de conselhos pela iniciativa dos gestores públicos, no cumprimento de exigências legais para o repasse de recursos públicos (GERSHMAN, 1994, TATAGIBA, 2002). Desta forma, este pode ser considerado um fator relevante na composição de conselhos de políticas públicas e favorecedor da reprodução de práticas clientelistas e fisiológicas. Concordando com Feltran (2005), *“os espaços de diálogo sobre o mundo, sem os movimentos sociais, se elitizam drasticamente”*.

Após a regulamentação constitucional e no contexto do avanço das teses neoliberais, ocupar os espaços conquistados exigiu o desenvolvimento de novos conhecimentos sobre as políticas sociais e o aprendizado das dinâmicas e ritos estatais, distintos daqueles conhecidos pelos movimentos sociais. No mesmo período, o Orçamento Participativo (OP) surgiu como alternativa de participação direta da população, concentrando esforços e a atenção de partidos políticos, gestores progressistas, movimentos e academia, criando certa hierarquia entre os canais de participação. Este tema não foi objeto de investigações nesta pesquisa, porém, dada a dimensão representada pela defesa da autonomia nas experiências analisadas, este pode significar um dos motivos pelos quais, em algumas situações, chegaram a ser estabelecidas relações de disputa entre a implantação do OP e dos conselhos, como se fossem mecanismos excludentes e não complementares, uma vez que ambos potencialmente favorecem a ampliação da esfera pública.

Outro aspecto relevante verificado durante o processo de investigação refere-se às expectativas com o modelo de composição adotado pelos conselhos na área da saúde, definindo a paridade entre usuários e prestadores de serviços, sendo incluído no âmbito deste último a representação dos trabalhadores da área. Esta composição foi apontada pelo entrevistado (RG) como a aliança construída entre os movimentos sanitarista, popular e sindical. Esperava-se com esta composição favorecer a hegemonia dos interesses das classes trabalhadoras nos processos de disputa com setores conservadores do governo e representantes da medicina privada e indústria farmacêutica. No entanto, muitas das expectativas não se cumpriram. Dentre elas, os processos de convivência do sistema público com o privado, intensificado no final dos anos 1990 com a criação das Organizações Sociais (OS's) implementando novas modalidades de privatização. Mas os problemas surgiram em função das alianças construídas no campo dos movimentos.

Os representantes das organizações sindicais no Conselho Nacional de Saúde, por seus vínculos corporativos, não defenderam a primazia dos serviços públicos sobre os privados de forma universal. As conquistas sindicais no campo da saúde tem referência no modelo dos Planos de Saúde da medicina privada, produzindo uma dualidade nos discursos deste segmento na defesa do SUS, conforme apontado por um dos entrevistados que chegou a afirmar que para o segmento organizado, o SUS não é suficiente, razão pela qual ele tem que se expressar através da conquista (assim considerada) de planos e seguros, mesmo que às custas do sacrifício do SUS, e a partir daí, *“o povo pobre, terá que demandar e brigar pelo que der.”* (JK)

A situação tem alguma alteração quando se refere à área de Saúde do Trabalhador, uma vez que na política adotada pelos planos de saúde, *“esta é a primeira a ser sacrificada a favor da produtividade”* e os sindicalistas percebem que o plano de saúde obedece aos interesses das empresas e não dos trabalhadores, sendo *um direito meio entortado*, nas palavras de um dos entrevistados, mas que foi incorporado como parte das conquistas dos trabalhadores sindicais, e é o que viabiliza os planos hoje, porque entre 75% e 80% dos usuários dos planos de saúde são de empresas.

As análises do entrevistado (JK) são compartilhadas por Bahia (2010, p.38) ao refletir o jogo de interesses representados na Conferência Nacional de Saúde, que extrapolam a contraposição entre os segmentos governo/sociedade, mas se expressam nas propostas apresentadas: *“as entidades que representam os trabalhadores no CNS, contrárias à fundação estatal, são consentidoras passivas da extensão de coberturas de planos privados de saúde para seus representados”*.

A herança autoritária transformada em cultura e enraizada ideologicamente nas dimensões da vida cotidiana impõe grandes obstáculos à realização da democracia. Tem raízes nas condições materiais de produção e reprodução da vida social que, seja pela força ou persuasão, oculta desigualdades, violências, contradições e esvazia de sentidos as lutas pela democratização.

Porque temos o hábito de supor que o autoritarismo é um fenômeno político, que periodicamente, afeta o Estado, tendemos a não

perceber que é a sociedade brasileira que é autoritária e que dela provêm as diversas manifestações do autoritarismo político. (Chauí, 2007, p.90)

As questões ressaltadas nesta pesquisa pretenderam apontar a necessidade da ampliação do leque de reflexões e construção de alternativas para as disputas que vêm sendo travadas na sociedade. A luta pela construção democrática no Brasil exige o esforço de conhecer e compreender os mecanismos de dominação que perpetuam a permanência da hegemonia das classes dominantes. No entanto, o enfrentamento do autoritarismo exige o esforço redobrado de identificar estratégias de superação da cultura autoritária. Nos espaços formados pelos conselhos esta herança recai também na noção de representação construída sob as bases do clientelismo, das relações patrimonialistas e da busca de privilégios, interditando o reconhecimento da construção de direitos (Chauí, 2007). As avaliações sobre o binômio representação/representatividade verificadas na literatura, apontaram múltiplas dimensões de limites, dificuldades e desafios ao exercício do papel dos conselheiros dos vários segmentos representados. Os empecilhos acarretados por características das representações governamentais nos conselhos são expressivos. No entanto, análises sobre o exercício da representação de setores caros ao projeto democrático popular também revelaram questões complexas, que merecem ser aprofundadas. Por um lado, verificou-se a recusa de setores populares ocuparem espaços de representação nos canais institucionais de participação (Gershman, 1994), também analisado por Raichelis (1998, p.282) como *“um vazio da representação dos grupos populares por meio de suas próprias organizações”*. Por outro lado, as análises de Bahia (2010), do entrevistado (JK), de Raichelis (1998) e Gershman (1994) não apenas apontaram, mas reafirmaram a crítica elaborada por Oliveira (1990 apud Raichelis, 1998) sobre a atuação das classes médias configurando um tipo de “substituísmo” das classes populares. É o eterno retorno do *“fantasma da classe ausente”*, como Escorel (BRASIL, 2010, p.64) identificou.

Conhecer as dinâmicas do cotidiano da população, as expressões locais das violências cotidianas que precisam ser traduzidas em elaborações de direitos de cidadania são tão importantes quanto compreender a estrutura de reprodução do capital. Sem este conhecimento, as fórmulas econômicas sobre tal dinâmica podem oferecer um quadro elucidativo da fase atual do capitalismo, mas corre-se o risco de

não se aproximarem das mediações necessárias à compreensão do cotidiano e das formas de vida da população, as dificuldades de fortalecer os movimentos de lutas por direitos. Conhecimentos e estratégias que permitam superar as distâncias produzidas pela apatia política e contribuir com a elaboração de estratégias de superação deste quadro sedimentado de dificuldades. *“Explorar os desdobramentos específicos de cada caso e os mecanismos próprios de cada um é mais produtivo do que denunciar o peso das determinações centrais nesse cenário.”* (FELTRAN, 2005, p.316)

Ou seja, no caso do objeto em questão, conhecer em profundidade os mecanismos de dominação não esgota os desafios de superação na perspectiva da construção democrática. Diante das questões apontadas no parágrafo anterior, expor as organizações comprometidas com a construção democrática aos elementos constitutivos da esfera pública, parece constituir um exercício revelador. Teriam as entidades e organizações integrantes do campo democrático e popular, por recusa a tomar parte ou pelo *“substituísmo”*, caído nas armadilhas e artimanhas pregadas pela cultura autoritária e tornado-se, em alguma medida, reprodutoras de práticas excludentes?

Ao iniciar esta investigação, foi apresentada a hipótese dos conselhos ocuparem um lugar marginal nas dinâmicas estatais e nas estratégias das organizações, entidades da sociedade civil e partidos políticos que compõem o chamado campo democrático e popular. Partiu-se da percepção de que estes canais de participação representaram (e continuam representando) um investimento no qual as bases dos movimentos e organizações sociais e profissionais têm concentrado energias e esforços sem, no entanto, contarem com o envolvimento e compromisso de lideranças e estruturas políticas (partidos, sindicatos, entidades profissionais, ONG's), que estão voltadas para outros espaços da disputa política.

Apesar dos resultados da pesquisa não oferecerem evidências conclusivas que corroborem esta hipótese, nestes mais de vinte anos de implantação dos conselhos pós CF88, a recorrência de avaliações quanto às dificuldades enfrentadas pelos conselheiros nas três esferas de gestão, sugerem a ausência de iniciativas processuais e sistemáticas de organizações e lideranças políticas progressistas,

capazes de acompanhar a capilaridade alcançada por estes mecanismos de participação e representação. Iniciativas que traduzam os diagnósticos produzidos em encaminhamentos práticos e programáticos, consideradas as especificidades e responsabilidades definidas pela inserção ou relação com os conselhos. Conforme dados apresentados no capítulo I, constatou-se a existência, em 2009, de 40 conselhos nacionais e 38.875 municipais em 2010. Em outubro de 2009, 3.750 projetos de lei no Congresso Nacional guardavam afinidade com 1.937 diretrizes resultantes de 80 Conferências Nacionais. Entre 2003 e 2009, 3,5 milhões de pessoas participaram nas 56 Conferências Nacionais realizadas no período, antecidas por etapas preparatórias nos estados e municípios. Os dados indicam expressiva capacidade de mobilização nos canais de participação criados após a CF88.

Quanto ao perfil dos conselheiros, reforçando análises anteriores, levantamentos observados na literatura indicam que os espaços de representação têm sido ocupados por letrados, pessoas mais velhas e com melhores condições de renda em relação à população em geral (GERSHMAN, 1994). Pesquisa coordenada por Santos Junior (2004) em cinco regiões metropolitanas do Brasil apontaram dados semelhantes aos observados por Gershman. Tomando os dados sobre conselheiros representantes da sociedade civil, 51% informaram possuir escolaridade alta, 65% recebem acima de cinco salários mínimos (SM) e 38% acima de dez SM, 68% declararam ter participado em atividades de formação e 48% estavam filiados a algum partido político, quando a média nacional era 3%. Os dados identificados na pesquisa apontam indicadores acima dos observados na média nacional e corroboram diagnósticos de “*elitização*” da participação (Tatagiba, 2008), bem como a afirmação de Rancière (1996, p.83): “*A politéia realiza-se como distribuição dos corpos num território que os mantém afastados uns dos outros, deixando apenas aos “melhores” o espaço central do político*”.

Diante de resultados semelhantes, a literatura analisada revela sugestões para o enfrentamento das situações verificadas, como: realizar atividades de formação, promover a articulação entre conselhos e conselheiros, criar fóruns de políticas públicas nos municípios favorecendo a inter-setorialidade. Esforços que têm sido realizados de forma isolada ou episódica, envolvendo muitos recursos e

energias. A ausência de iniciativas globalizantes, processuais e sistemáticas não favorecem a construção de conhecimento coletivo acumulado, que permanece disperso nas pessoas e na literatura.

O papel desempenhado pelo movimento sanitarista na construção do projeto da reforma sanitária brasileira revelou a importância das iniciativas desenvolvidas a partir das várias inserções fora e dentro dos órgãos do Estado. Apontou os equívocos daqueles que privilegiaram a elaboração, a crítica e a formulação da reforma sanitária em detrimento da atuação junto ao movimento popular, conforme depoimento de Eduardo Jorge. Mas também revelou a importância da conquista de posições nos espaços decisórios da política pública, viabilizando os avanços obtidos na CF88. Nas duas estratégias, a atuação *“por dentro do Estado”* viabilizou a construção das propostas e da inserção nas disputas de projetos.

Procuramos ao longo desta tese demonstrar na origem dos conselhos, os sujeitos, propostas e projetos em disputa. Nesta trajetória foi possível constatar a influência das agências internacionais, especialmente a partir da década de 1950, na inserção do conceito de *“participação da comunidade”* nos programas e projetos governamentais. Na perspectiva assumida por estes organismos internacionais, a participação tinha por objetivo reduzir custos dos serviços prestados pelos órgãos públicos e transferir à população a responsabilidade pela busca de alternativas às suas demandas e necessidades. Na área da saúde, na segunda metade da década de 1970, em plena vigência da Guerra Fria e da ditadura militar no Brasil, as orientações advindas da OMS/OPAS cumpriram o duplo papel de legitimar propostas dos movimento sanitarista nos órgãos públicos federais e oferecer a base legal utilizada pelo movimento popular de saúde nas negociações com o governo estadual de São Paulo, para a criação dos conselhos populares de saúde. A existência do projeto político articulado por sujeitos coletivos, a Reforma Sanitária Brasileira, favoreceu a apropriação de propostas conservadoras e de caráter anti-comunistas apresentadas pelas agências internacionais, para a construção do projeto de democratização da política pública e conquista do direito à saúde.

Por outro lado, também foram identificados investimentos constantes dos organismos internacionais em processos de formação de quadros burocráticos

permanentes das esferas estatais e da academia, a fim de consolidar concepções dos projetos de desenvolvimento dos países desenvolvidos, podendo ser compreendidos como parte da estratégia de cooptação para seu projeto global e de hegemonia. (ACANDA, 2006)

As avaliações recorrentes sobre aspectos da dinâmica conselhistas nos depoimentos de conselheiros¹³³, referidas anteriormente, têm sido concentradas na falta/fragilidade de: a) formação técnica e política para enfrentamentos de conflitos; b) clareza sobre o papel do conselho e dos conselheiros; c) apoio das entidades de origem para o exercício do papel de conselheiro; d) espaços de socialização dos debates que permitam consolidar posições construídas coletivamente; e) articulação entre os conselhos; f) representatividade.

A permanência destas avaliações, bem como a presença de questionamentos sobre a autonomia dos conselhos, a necessidade de reafirmar que não constituem os únicos espaços de participação e nem devem ser privilegiados em relação à organização dos movimentos sociais, aspectos que, ao serem reproduzidos em documentos de entidades e instituições consolidadas do campo democrático, reforçam a necessidade de serem produzidas análises globalizantes sobre a trajetória dos conselhos, articulando os atores políticos que compartilham essa visão, para a promoção de consequências práticas derivadas dos diagnósticos obtidos.

A cristalização das avaliações e tendências apontadas sobre as dificuldades e desafios enfrentados na ocupação dos espaços de participação é fruto das estruturas montadas sobre a lógica das desigualdades sociais bastante conhecidas. No entanto, compondo estas lógicas, permanece a inquietação quanto ao lugar conferido aos canais de participação na agenda dos atores investidos da legitimidade de direção política e responsáveis pela formulação estratégica e teórica das lutas assumidas pelos movimentos sociais, entidades de defesa de direitos e de representação de trabalhadores.

¹³³ Estas avaliações foram reproduzidas na literatura acessada, dentre outros, em: BETLINSKI (2006); BRAVO (2011); CARVALHO, M (1997); CARVALHO, M. e TEIXEIRA, C. (2000); CÔRTEZ (2005, 2009); GOHN (2008); RAICHELIS (1998); SANTOS JUNIOR, O. e RIBEIRO, L. (2004); TATAGIBA (2008, 2002); TEIXEIRA (2000).

A seleção das dimensões avaliadas nesta investigação propositalmente não incluiu os aspectos referentes às obstruções e dificuldades enfrentadas na relação com os gestores, como a obtenção de informações qualificadas para a tomada de decisões, resistências no encaminhamento das deliberações, desqualificação da representação do segmento dos usuários, etc. O foco nas dificuldades enfrentadas pelos segmentos da sociedade civil teve como objetivo destacar a necessidade de inversão nas pautas das análises, que têm privilegiado a denúncia das estruturas de dominação presentes nos espaços estatais, sem no entanto apresentar agendas propositivas de maior alcance, apontando perspectivas de médio e longo prazo que possam potencializar os esforços realizados de forma isolada ou atendendo demandas pontuais. Vivenciamos a carência de atores coletivos que atuem no cenário político com expressão nacional e condição de assumir iniciativas políticas estruturantes, capazes de articular esforços e energias multiplicadoras.

Dentre os desafios para a construção de um projeto democrático participativo, identificamos a premência do investimento em processos de formação que articulem as dimensões técnica, ética e política, oferecendo suporte à ação dos conselheiros nos canais institucionais de participação. Mas, para superar os riscos de produzir “especialistas” são necessários também investimentos na formação política dos dirigentes das entidades de origem e de composição dos segmentos e da base representada pelos conselheiros.

Nas palavras de Pedro Pontual:

Essa mesma herança elitista e autoritária forjou na população uma visão delegativa do poder, em que se espera que o Estado apresente e implemente soluções aos problemas da sociedade. Esses valores e costumes geram uma mentalidade que não se altera com a criação de canais de participação cidadã e controle social das políticas públicas. A vontade política de impulsioná-las, se não vier acompanhada de ações formativas sistemáticas – introduzindo mudanças de atitudes e valores, que apontem para uma nova cultura política democrática -, pode significar apenas a criação de espaços onde se reproduz o fisiologismo, o clientelismo e outras velhas práticas. (PONTUAL, 2006, p.157)

Recompor a trajetória da origem dos conselhos permitiu identificar que sua história está organicamente articulada aos processos de disputas pela construção de

direitos na esfera pública. Os conselhos surgiram dos processos de mobilizações populares e do aprendizado no cotidiano das lutas por pequenas e grandes conquistas, possíveis e potencializadas pelo apoio de atores que privilegiaram o exercício da pedagogia da participação e o intercâmbio de saberes, “*fazer*es” e aprendizagens. Esta herança é outro lado da mesma história e revela muitas dimensões, a serem exploradas, da capacidade de reinventar estratégias de alargamento da política no processo de construção democrática. Exercitar as dimensões que devem compor a esfera pública, como transparência, prestação de contas, democratização, representação, alternância nos cargos de direção, no cotidiano das relações estabelecidas pelas entidades do campo democrático e popular poderia ser um bom início.

REFERÊNCIAS

ACANDA, Jorge L. *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

AKIN, John S. *Financing health services in developing countries – A World Bank Policy Study*. Washington: The World Bank, 1987

AMMANN, Safira B. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1985.

ANAS. *O Serviço Social nas relações sociais: movimentos populares e alternativas de políticas sociais*. São Paulo: Cortez, 1987.

AVRITZER, Leonardo. (org.). *Experiências Nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. In: Revista Opinião Pública. Campinas, vol.14 nº 1, junho, 2008, p.43-64. Disponível no sitio <http://www.scielo.com.br>, Acesso em 01/06/2009.

AZEVEDO, Ricardo *Os conselhos populares e a administração petista – Uma varinha de condão?* Revista Teoria e Debate, nº 4, 1988. São Paulo: Perseu Abramo.

AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS Jr. O. A. (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

BAER, Monica; LICHTENSZTEJN, Samuel. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: Estratégias e políticas do poder financeiro*. São Paulo: Editora Brasiliense: 1986.

BAETZ, Ruben C. *Desenvolvimento e Participação – implicações práticas para os Serviços Sociais*. CBCISS nº 102, ano VIII. Rio de Janeiro, 1975.

BARSOTTI, Paulo. *Estamos aqui pela humanidade! Viva a Comuna de Paris de 1871!* In: Revista Brasil Revolucionário nº 29. Disponível em: http://www.sumarios.org/download/pdf/42627_5281.PDF Acesso em 26/01/2011.

BEHRING, Elaine; R; BOSCHETTI, Ivonete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortes, 2007. (Biblioteca Básica do Serviço Social V2).

BETLINSKI, Carlos. *Conselhos Municipais de Educação: participação e cultura política*. 2006. 232f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BOLETIN DE LA OFICINA SANITÁRIA PANAMERICANA. Edições Janeiro, 1974 e Junho, 1978.

BONFIM, Raimundo. *A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas*. In: CARVALHO, Maria C. A. A.; TEIXEIRA, Ana C. C. (orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

BORDIGA, Amadeo; GRAMSCI, Antonio. *Conselho de Fábrica ou Partido de Classe*. Tradução por Marina Borges Svevo. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *A construção do SUS: Histórias da Reforma Sanitária e do Processo Participativo*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

BRAZ, Marcelo; NETTO, José P. *Economia Política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortes, 2006. (Biblioteca Básica do Serviço Social V1).

CADERNOS DA AUTONOMIA. *11 teses sobre autonomia*, nº1, set. 1980.

CAMPOS, Edson. *Reportagem: Vitrine petista: longe das capitais*. Revista Teoria e Debate, nº 18, maio/junho/julho de 1992. São Paulo: Perseu Abramo.

CARONE, Edgar. *Movimento Operário no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Difel, 1984.

CARVALHO, Antonio I. *Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania: a Reforma Sanitária como Reforma do Estado*. In: FLEURY, S. (org.). *Saúde e democracia: A luta do CEBES*. São Paulo: Lemos Editorial, 1997. PP. 93-112.

CARVALHO, Maria. C. A. A.; TEIXEIRA, Ana C. C. (orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

CEBES. *A questão democrática na área de saúde*. *Saúde em Debate*, n.9, p.11-13, jan.- mar. 1980.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia, o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. *Brasil, mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Perseu Abramo, 2007.

_____. *Público, privado, despotismo*. In: NOVAES Adauto (org.) *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. *A ética da Política*. In: CHAUÍ et al. *Leituras da Crise: diálogos sobre o PT, a democracia brasileira e o socialismo*. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

_____. *Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização*. In: TEIXEIRA, Ana C. (org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Pólis, 2005.

_____. *Ideologia neoliberal e Universidade*. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria C. (orgs.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. São Paulo: Vozes, 2000.

CÔRTEZ, Soraya V. (org.). *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

_____. *Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas*. In: Revista Educar, Curitiba: Editora UFPR, 2005, nº 25, p. 143-174.

_____. *As origens da ideia de participação na área da saúde*. Revista Saúde e Debate nº51, p. 73-79, 1996.

COUTINHO, Joana A. *A participação popular na gestão da saúde em São Paulo*. Revista Lutas Sociais, vol. 2, número 1. São Paulo: PUC/SP, 1997. Disponível em: http://www.sumarios.org/revista.asp?id_revista=797&id_sumario=5277. Acesso em: 16 ago. 2010.

COUTO, José B. C. *Educação e Participação Popular: A trajetória da Associação de Moradores do Bairro Habitação (1978-1983) – Lages/SC*. 2008. 126f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade do Planalto Catarinense – UNIPLAC. Disponível em: <http://www.conam.org.br>. Acesso em: 15 mar. 2011.

CRUZ, Maria C. M. *Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos*. In: CARVALHO, Maria C. A. A.; Teixeira, Ana C. C. (orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. P. 73-77.

DAGNINO, E.; OLIVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

_____. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

_____. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DANIEL, Celso. *A gestão local no limiar do novo milênio*. In: BARRETO. L.; MAGALHÃES. I.; TREVAS, V. *Governo e Cidadania – Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Perseu Abramo, 1999.

_____. *Gestão local e participação da sociedade*. In: VILLAS-BOAS, Renata. *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994.

_____. *Sociedade: Participação Popular*. Revista Teoria e Debate. Nº2, mar., 1988. Disponível em: <www2.fpa.org.br/portal>. Acesso em 24 set. 2009.

DASGUPTA, Sugata. *Participação e Desenvolvimento*. CBCISS nº 102, ano VIII. Rio de Janeiro, 1975.

DESVIOS. *Polônia, Feminismo, Os desafios da autonomia operária, Por uma nova política*. Ano 1. Nº1, nov. 1982.

DOIMO, Ana M. *Pluralidade religiosa à brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo*. In: AVRITZER, L. (org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. *Movimento Social Urbano, Igreja e Participação Popular*. Petrópolis: Vozes, 1984.

DOWBOR, M; HOUTZAGER, P; Serafim, L. *Enfrentando os desafios da representação em espaços de participação*. São Paulo: CEBRAP, IDS, 2008.

DOWBOR, Ladislau. (1994). *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense.

DULCE, Luiz. *Conselho Popular: o sujeito subversivo*. Revista Teoria e Debate, nº 06, 1989. São Paulo: Perseu Abramo.

ESTANQUE, Eliseo. *A questão social e a democracia no início do século XXI: a participação cívica, desigualdades sociais e sindicalismo em Portugal*. In: OLIVEIRA, Roberto V. (org.). *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?* V2. São Paulo: A+ Comunicação, 2007.

FANTIN, Maristela. *A prática educativa no movimento de saúde da zona leste de São Paulo: experiência de dois conselhos populares de saúde*. 1989, 210f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

FELTRAN, Gabriel S. *Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil*. In: Dagnino, E; Olvera, A. J; Panfichi, A. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. Cap. 9, p.371-416.

_____. *Desvelar a política na periferia: Histórias de movimentos sociais em São Paulo*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: FAPESP, 2005

FERNANDES, Florestan. *O PT em movimento: contribuição ao I Congresso do Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. *O PT – Dilemas das eleições municipais*. Folha da Manhã, 9/06/1988. Banco de dados da Folha – Acervo de Jornais. Disponível em: <http://almanaque.folha.uol.com.br/florestan14.htm> Acesso em: 10 jun. 2010.

_____. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FLEURY, Sonia. (org.). *Saúde e democracia: A luta do CEBES*. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.

FONTANA, Remy J. *Comuna de Paris – 130 anos*. Revista Espaço Acadêmico nº 00 – maio de 2001 – ISSN 1519.6186 ano 1. Disponível no site <http://www.espacoacademico.com.br/000/0fontana.htm>. Acesso em 15 jun. 2011.

FREDERICO, Celso. *Crise do Socialismo e Movimento Operário*. Questões da Nossa Época, nº 33. São Paulo: Cortez, 1994.

GADELHA, Regina M. A. F. *Globalização e crise estrutural*. In: DOWBOR, L.; IANNI, O.; RESENDE, P. E. A. (orgs.). *Desafios da Globalização*. Petrópolis: Vozes, 2002. P. 256-269.

GASPARI, Helio. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras 2002.

GEP/URPLAN/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. *Conselhos Populares: que história é essa?* São Paulo, 1984.

GERSCHMAN, Silvia. *Democracia Social e atores políticos*. Campinas, 1994. 285f. Tese (Doutorado Estado e Políticas Públicas). Universidade de Campinas, Campinas.

GOHN, Maria G. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. *O papel dos conselhos na gestão urbana*. In: RIBEIRO, Ana C. T. (org.). *Repensando a experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. P. 175-201. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acessado em 10 ago 2008.

_____. *Os conselhos de educação e a reforma do Estado*. In: CARVALHO, Maria C. A. A.; Teixeira, Ana C. C. (orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. P. 35-40.

GOODMAN, L. Snowball Sampling. *Annals of Mathematical Statistics*, V.32, n.1, p.1, 1961. Disponível em:

http://projecteuclid.org/DPubS/Repository/1.0/Disseminate?view=body&id=pdf_1&handle=euclid.aoms/1177705148. Acesso em 10 jul. 2010.

GOMES, Ana L. *Histórico da Política de Assistência Social no Brasil*. In: CARVALHO, Maria C. A. A.; Teixeira, Ana C. C. (orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. P. 22-26.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere* V3. Tradução por Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Civilização Brasileira, 2004.

GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela. *Sociedade Civil, representação e dupla face da Accountability: Cidade do México e São Paulo*. Caderno CRH, Vol.1, nº 52, p. 67-86. 2008.

HOBBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991*. Traduzido por Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras: 1995.

HOLANDA, Sergio B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

HOUTZAGER, Peter P. *Os últimos cidadãos: conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995)*. São Paulo: Globo, 2004.

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1988.

IANNI, Octavio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2009*, 2010.

_____. *Perfil dos Municípios Brasileiros – Suplemento Assistência Social 2009*, 2010.

IPEA. *Levantamento sobre conselhos municipais na área social*, 2003.

LAMBERTUCCI, Antonio R. *A participação social no governo Lula*. In: AVRITZER, Leonardo. (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. P. 70-89.

LIMA, Luziano P. M. *A atuação da esquerda no processo constituinte*. 2002. 541f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: <http://libdigi.unicamp.br>. Acesso em: 19 jun.2010.

LIMA, Nisia T. *O Brasil e a Organização Pan-americana da Saúde: Uma história em três dimensões*. *Cadernos de Saúde Pública no Brasil*. Disponível em: <http://www.bireme.br>. Acesso em 11 mar. 2011.

LUCHMANN, Ligia H. H. *Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo*. Caderno CRH, V 21, nº 52, 2008 p. 87-97. Salvador. Disponível em: <http://www.scielo.com.br>. Acesso em: 01 jun. 2009.

MACHADO, Francisco A. *O SUS que eu vivi – Parte 1: De clínico a sanitaria*. Rio de Janeiro: CEBES, 2010. Disponível em: [http:// www.cebex.org.br](http://www.cebex.org.br). Acesso em: 10 set. 2009.

MARTINS, Maria F. V. *A velha arte de governar: o Conselho de Estado no Brasil Imperial*. Revista Topoi v.7, n.12, jan.-jun. 2006, PP. 178-221. Acessado no sítio http://www.revistatopoi.org/numeros_anteriores/topoi12/topoi12a6.pdf. Acesso em: 26 jun. 2011.

MATTOS, Ruben A. *As Agências Internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama geral da oferta de ideias*. Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol. 6, nº 002, p. 377 - 389. 2001. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/630/63060208.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2010.

MEDEIROS, Antonio A. A. *Os conselhos de contribuintes como espaços democráticos: um exercício de democracia fiscal*. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, volume 1, nº 10, p. 62-67. out. 2009. Disponível em: http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/26499/conselhos_contribuintes_es_pacos_democraticos.pdf?sequence=1. Acesso em: 05 ago. 2010.

MENDES, Denise C. V. R. *Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático*. Revista Katálysis. Florianópolis: UFSC, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200002&lng=pt&nrm=iso Acesso em 19 jun. 2010.

MIRANDA, Nilmário; Tibúrcio, Carlos. *Dos filhos deste solo: mortos e desaparecidos políticos durante a ditadura militar: a responsabilidade do Estado*. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

MOÇOUCAH, Paulo S. *A Participação Popular no Processo Constituinte*. Caderno CEDEC nº 17, p. 1-29. 1991.

MOISÉS, José A. *Poder local e participação popular*. In: DALLARI, Pedro et al. Porto Alegre: Fundação Wilson Pinheiro, 1985. P. 11-26.

NEDER, Carlos A. P. *Participação e Gestão Pública: A experiência dos movimentos populares de saúde no município de São Paulo*. 2001. 277f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva). Faculdade de Ciências Médicas, Universidade de Campinas, São Paulo.

NETO, Eleutério R. *A via do parlamento*. In: FLEURY. S. (org.). Saúde e democracia: A luta do CEBES. São Paulo: Lemos Editorial, 1997. P. 63-92.

NETTO, José P. III CBAS: *Algumas Referências para sua Contextualização*. In: CFESS (org.). *30 Anos do Congresso da Virada*. Brasília, 2009. P. 15-42.

NOGUEIRA, Marco A. *Potências, limites e seduições do poder*. Coleção Paradidáticos. Série Poder. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

OLIVEIRA, Francisco. *Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal*. In: OLIVEIRA, Francisco.; PAOLI, Maria C. (orgs.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 2000.

_____. *O capital contra a democracia*. In: TEIXEIRA, Ana Claudia (org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Pólis, 2005.

_____. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2006.

OLIVEIRA, Nilo D. *Aparato Repressivo na Particularidade do Estado Republicano: as delegacias de polícia política*. Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo, nº 39, 2009.

PAIM, Jairnilson S. *Reforma Sanitária Brasileira: contribuição para a compreensão crítica*. 2007. 300f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia. Salvador. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.ufba.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=576 Acesso em 10 dez. 2010.

PAZ, Rosangela. *A representação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social*. In: CARVALHO, Maria C. A. A.; Teixeira, Ana C. C. (orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. P. 58-62.

PEREIRA, João M. M. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1994-2008)*. 2009. 392f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

PINTO, Roselaine C. *Conselho Popular de Vitória – Formação e trajetória de um movimento – 1986- 2004*. 2007. 97f. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

POMAR, Pedro E. R. *Massacre na Lapa: Como o Exército liquidou o Comitê Central do PCdoB – São Paulo, 1976*. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

PONTUAL, Pedro C. *A formação de conselheiros como política estratégica: relato e reflexões sobre a experiência da UNITRABALHO*. In: OLIVEIRA, Roberto (org.). *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?: Sobre as condições da participação e controle sociais no Sistema Público de Emprego em construção*. Volume 1. São Paulo: A + Comunicação, 2007. Cap. 5, p. 137-162.

_____. *Educação Popular e Cidadania Ativa: o papel estratégico da formação de conselheiros*. São Paulo: PMSP e Instituto Pólis, 2004.

_____. *Construindo uma Pedagogia Democrática do Poder*. In *La Piragua: Revista Latino Americana de Educación y Política*. Santiago, Chile: CEAAL, n° 11. 1995.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o Bloco Histórico*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

RAICHELIS, Raquel. *Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade* n° 85. São Paulo: Cortez, 2006. P. 109-116.

_____. *A relação entre os conselhos e os movimentos sociais*. In: *Articulação entre os Conselhos Municipais*. São Paulo, Instituto Pólis; IEE/PUC-SP, 2003. (Observatório dos Direitos do Cidadão – Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 12).

_____. *Esfera Pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortes, 1998.

REVISTA SAÚDE EM DEBATE. *A Questão Democrática na Área da Saúde*. N° 9, jan. fev, mar. 1980 *Revista do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde*. São Paulo: Oboré. Disponível em: <http://www.cebes.org.br>. Acesso em 10 mar. 2010.

RICCI, Rudá. *Associativismo paulistano e cultura ambivalente*. In: AVRITZER, Leonardo. *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP: 2004.

RUAS, Maria G. *Apostila Administração gerencial para um novo Estado – Princípios da administração pública*. Curso ENAP. Brasília mimeo/sd.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. *O Estado no Capitalismo Monopolista*. In: ANAS. *O Serviço Social nas Relações Sociais: movimentos populares e alternativas de políticas sociais*. São Paulo: Cortez, 1987.

_____. (B). *Poder local e participação popular*. AVANCINI, R. E TREVAS, V. (orgs.). *Poder Local e Constituinte*. São Paulo: EDUC, 1987. (Série Cadernos da PUC).

SADER, Emir (org.). *Gramsci – Poder, Política e Partido*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

SANTOS, W. G. *O ex-leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS JUNIOR, Orlando A.; RIBEIRO, LUIZ C.Q.; AZEVEDO Sergio. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fase, Revam:2004.

SCHLESENER, Anita. H. *Hegemonia e cultura em Gramsci*. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

SECCO, Lincoln. *Cooperativas e conselhos operários*. Disponível em: http://www.pucsp.br/neils/downloads/v9_artigo_lincoln_secco.pdf. Acesso em 12 mar. 2011.

SERAPIONI, Mauro. *Forme innovative di partecipazione dei cittadini Allá valutazione di qualità: citizens' juries e comitati consultivi misti*. Milano: Angeli Editori, 2004.

SERAPIONI, Mauro. e ROMANI, Oriol. *Potencialidades e desafios da participação em instâncias colegiadas dos sistemas de saúde: os casos de Itália, Inglaterra e Brasil*. Cadernos de Saúde Pública. P. 2411-2421. Nov. 2006.

SILVA, Catia A. *Participação e políticas públicas: os conselhos tutelares da criança em São Paulo*. São Paulo: FAPESP, 2003.

SILVA, Vicente G. *A Aliança Para o Progresso no Brasil: de propaganda anticomunista a instrumento de intervenção política (1961 - 1964)*. 2008. 248f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SILVA, Antonio O. *História das Tendências no Brasil: Origens, cisões e propostas*. São Paulo: Dag Gráfica e Editorial, s/d.

SILVEIRA, Ricardo. J. *Planejamento Urbano Participativo: a experiência de Cambé*. Cambé: PMC/UEL, 1989.

SOARES, José A. *Legitimidade política e reconhecimentos sociais nas gestões municipais inovadoras*. In: Villas-Boas, Renata. (org.). PUBLICAÇÕES FÓRUM. *Para que participação popular nos governos locais?* Nº2, p. 31-40. 1996.

SOUZA, S. F. "A Questão Social é principalmente antes de tudo, uma questão jurídica": o CNT e a judicialização das relações de trabalho no Brasil (1923-1932). Caderno AEL, vol.14, nº26, 2009.

TATAGIBA, Luciana. *Democracia e participação nos conselhos gestores*. Entrevista concedida ao Jornal da Unicamp, dez. 2008. Disponível no sítio: http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/dezembro2008/ju418_pag06.php Acesso em 08 de ago. 2011. Deixa aqui ou só a citação no corpo do texto?

_____. *A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo*. In: AVRITZER, Leonardo. *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004. Cap. 8, p.323-370.

_____. *Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil*. In: DAGNINO, Evelina. (org.) *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. Cap. 3, p.47-103.

TATAGIBA, Luciana. e TEIXEIRA, Ana C. C. *O papel do CMS na política de Saúde em São Paulo*. In: *Saúde: controle social e política pública*. São Paulo, Instituto Pólis; IEE/PUC-SP, 2007. (Observatório dos Direitos do Cidadão – Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 29).

_____. *Movimentos Sociais: os desafios da participação*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

TEIXEIRA, Ana C. e CARVALHO, Maria C. (org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. In Revista Pólis nº 47. São Paulo: Pólis, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo. C. *Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?* In: Carvalho, Maria C. A. A e Teixeira, Ana C. C. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. (Publicações Pólis, 37). P. 92-120.

_____. *O local e o global*. São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, Vera. *Sociedade civil e construção de espaços públicos*. In: Dagnino. Evelina. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004. P. 91-102.

_____. *Sociedade civil, direitos e espaços públicos*. In: Villas-Boas, Renata. *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994.

THE WORLD BANK. *Financing Health Services in Developing Countries: An Agenda for Reform*. Washington, D.C., USA. 1987.

URPLAN. PUC/SP. *Conselhos populares – que história é esta?* São Paulo: PUC, 1984.

UGALDE, Antonio. *Ideological dimensions of community participation in Latin American health programs*. 1985. Disponível no sítio: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0277953685902862> último acesso em 20.08.2011.

VILLAS-BOAS. R. (org.). *Para que participação popular nos governos locais?* São Paulo: Pólis, 1996.

WANDERLEY, Luiz. E. W. *Democracia e Igreja Popular*. São Paulo: EDUC, 2007.

_____. *Desafios da sociedade brasileira em seu relacionamento dialético com o Estado e o mercado*. In: RICO, Elizabeth M. e RAICHELIS, Raquel. (orgs.). *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC, 1999. P.105-127.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Formulating strategies for health for all by the year 2000. Guiding principles and essential issues*. WHO: Geneva, 1979.

_____. *Global Strategy for Health for All by the Year 2000*. Geneva, 1981.

_____. *Primary Health Care: Report of the International Conference on Primary Health Care*. Alma-Ata, URSS, 6-12 September, Geneva, 1978.

_____. *Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO)*. 1946. Disponível em: <http://www.onuportugal.pt>. Acesso em 15 jan. 2011.

ANEXO 1

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

1 – Dados de identificação do entrevistado e sobre a aproximação com o Movimento Popular de Saúde da zona leste de São Paulo.

2 – Quais sujeitos políticos atuavam junto aos movimentos e análise da relação com os mesmos.

3 – Quais foram as referências orientadoras/inspiradoras da criação dos conselhos populares de saúde.

4 – Como era a relação com o Movimento Sanitarista.

5 – Havia alguma referência às orientações das Agências internacionais? E da Conferência de Alma-Ata?

6 – Como foi o processo de entrada nos espaços institucionais de participação. Como foi o debate junto ao movimento sobre a institucionalização da participação.

7 – Existiam orientações partidárias para a atuação junto aos movimentos ou ações “autônomas” dos militantes de partidos?