

A Política como Necessidade: pensando a participação popular na saúde¹

Carlos Botazzo²

O tema da participação social, e destacadamente na saúde, vem ocupando o tempo de muitos pesquisadores e também gestores e políticos, e isto desde que a Constituição Federal estabeleceu que a gestão do Sistema Único de Saúde seria partilhada entre governo, trabalhadores e usuários dos serviços. Antes, e ainda durante a ditadura militar, já se havia experimentado partilhar decisões entre representantes do governo e dos técnicos, mas podemos afirmar com segurança que a inclusão de representantes da sociedade civil nos Conselhos é a forma superior de gestão dos serviços de saúde.

É possível estabelecer a diferença entre participação popular e controle social quando se fala em gestão dos serviços, e esta diferença é importante, sobretudo, porque muita gente entende que a função dos Conselhos Gestores seria a de apenas fiscalizar as ações do governo na saúde. De fato, alguns estudiosos distinguem controle e gestão, porque dizem que controlar significa medir, supervisionar e acompanhar o que os outros fazem, enquanto gestão deveria significar acima de tudo a capacidade de estabelecer políticas e implementá-las de forma soberana. Há mais confusão conceitual ainda porque outros entendem que a função dos conselhos é controlar a saúde, e chamam isto de controle social. Ora, se é de controle que se trata, e se aceitamos a diferença a que acima se referiu, então significa que a função dos conselhos seria a de medir, supervisionar e acompanhar as ações do governo, não tendo sobre elas, entretanto, posição de soberania.

Mas não é isto o que diz a Lei nem vem sendo este o trabalho dos conselhos, de modo que seria conveniente examinar melhor esta matéria. Se admitimos que controlar significa controlar as ações dos outros, também podemos admitir que é isto o que o Estado faz, pois somos cercados por numerosos e quase infinitos dispositivos regulatórios que se estendem como teias invisíveis que direcionam a vida prática de todos os dias de mulheres, homens, crianças, idosos, trabalhadores, transeuntes, consumidores e produtores, estu-

dantes, intelectuais e artistas, negros e pardos, pobres e remediados, incluídos e excluídos. Esses dispositivos todos em seu continuo movimento é que constituiriam as formas do Controle Social, vistos agora como ação permanente do Estado sobre a Sociedade. Esta compreensão do problema dá um outro contorno a essa discussão, pois é fato que o Estado não é completamente soberano em relação aos sujeitos e às ações que praticam; por isso, o Estado controla. Se vamos nesta direção, todavia, precisamos outra vez admitir que não apenas o Estado atua por meio de dispositivos regulatórios ou disciplinares, mas também exercem esse controle o pai sobre o filho, o homem sobre a mulher, o velho sobre o novo, o professor sobre o aluno, o feitor sobre o operário, o pastor diante do crente, e às vezes o contrário disso tudo. Desta forma, fica mais fácil compreender que os dispositivos disciplinares vão do Estado ao Não-Estado, se interpenetram, se correspondem, se articulam uns com os outros e se interterminam, e este conjunto todo e todos os seus liames - ele todo em movimento - é que podemos denominar Controle Social.

A gestão da saúde tem um pouco este componente controlista, mas o fato é que as atribuições dos Conselhos Gestores vão muito além disto. Se eles são a instância máxima no nível em que se acham colocados, então é legítimo pensar que os Conselhos fazem verdadeiramente a Gestão da Saúde, e não meramente o seu controle.

Mas será que podemos falar em Gestão Popular da Saúde? Se aceitamos a diferença estabelecida entre controle e gestão, vemos que os Conselhos Gestores não têm essa característica, pois os "populares", isto é, os usuários, dividem a função do conselho com outros dois sujeitos, a saber, o Governo e os Trabalhadores. Controvérsias à parte, restaria saber se os Trabalhadores não seriam também Populares, mas o fato é que os Trabalhadores compõem no conselho por conta do seu Saber Técnico, e assim, pelo tipo peculiar de conhecimento que detêm, eles se diferenciam politicamente dos "populares". Quanto ao Governo, sua expressão é previsivelmente amplificada, porque o apoio que recebe do Estado é proporcionalmente maior que o apoio que recebem os Trabalhadores e o Povo. Seriam

¹ Texto apresentado no I Encontro Popular de Saúde de Osasco e Região, realizado em 17-18 de março de 2006, em Osasco-SP.

² Pesquisador Científico do Instituto de Saúde. Coordenador do Projeto "Observatório de Saúde bucal Coletiva. Construindo a Cidadania na Saúde". Contato: botazzo@isaude.sp.gov.br.

então três sujeitos com proporções desiguais de poder, e por isso há contradição no funcionamento do conselho.

Nem por isso se poderia dizer que não seja democrático, ou que nele a palavra não esteja liberada: não há quem possa calar a boca de um conselheiro, seja qual for o segmento a que ele pertença. A questão seria, segundo parece a tantos outros, não a falta de liberdade para discutir mas o fato de que os Trabalhadores e o Povo são freqüentemente envolvidos pelos problemas do Governo, que são muitos, de modo que acabam não colocando os seus próprios, que também não são poucos. Apesar de todos se referirem à saúde, ao Povo, por exemplo, interessa ter mais e melhor atendimento, mas o Governo sempre se diz pressionado pelo Orçamento, enquanto os Trabalhadores querem melhores condições de trabalho e melhores salários, mas igualmente o Governo insiste nos gastos..., e assim por diante. São muitas as distinções que podemos fazer e cada um que vive a realidade do dia-a-dia saberá fazer sua própria conta.

Podemos concluir assim: os problemas do Governo, dos Trabalhadores e do Povo, no âmbito da Gestão da Saúde, são muitos e se distinguem entre si — apesar de se referirem ao mesmo objeto —, mas os problemas do Governo freqüentemente são mais fortes e pesam mais na ação dos Conselhos.

Restaria um último problema a ser examinado, pois lá atrás se perguntava se seria possível a gestão popular da saúde, de modo exclusivo, e vemos agora que não. Quer dizer, ao menos naquilo que a Lei estabelece não é possível, pois a gestão deve ser partilhada. O que não significa, no entanto, que o Povo não possa se organizar de modo autônomo e independente do Governo e dos Trabalhadores, mas neste caso já não se pode falar em gestão popular.

Seria, neste caso, legítimo *os populares* terem sua própria organização? A resposta deve ser positiva, na medida mesmo em que tanto o Governo quanto os Trabalhadores têm cada qual a sua (coordenadorias, direções regionais, colegiados, sindicatos, associações etc) mas o Povo raramente consegue se organizar deste modo e, assim, pensar com a própria cabeça seus problemas e depois encaminhá-los na forma da ação política.

Estas questões estarão sendo debatidas no dia de amanhã nos grupos de trabalho. E amanhã também vamos estudar se desejamos essa organização, se temos vontade de nos organizar deste modo, se é conveniente ou desejável tal propósito, se temos pernas suficientes ou clareza nas nossas mentes para tal proceder.

Finalmente, é importante reafirmar o papel fundamental que os conselhos gestores têm na saúde, reafirmar que a gestão pública das políticas de saúde é essencial para a construção do SUS. Costuma-se, no Brasil, falar mal dos serviços públicos de saúde e a imprensa é, muitas vezes, a primeira nos ataques, mas

não apenas. Os que assim procedem, consciente ou inconscientemente estão fazendo o jogo dos grupos econômicos privados que têm fortes interesses na saúde, como é o caso da indústria farmacêutica e a de equipamentos, mas sobretudo a das empresas médicas, dos convênios e dos seguros privados de saúde. Enfim, por isso tudo, e mesmo sendo possível que os conselhos não funcionem como deveriam funcionar, devemos levar em conta que este espaço foi conquistado em consequência das lutas democráticas e populares. Assim, ele nos pertence. E funcionando bem ou funcionando mal, ele é o modo que temos de realizar a utopia de um sistema de saúde universal, democrático, equitativo e incluyente, o único à disposição de milhões de homens e mulheres deste nosso país, e por isso é nosso dever defendê-lo e contribuir para sua construção e desenvolvimento. Penso que este é o objetivo maior deste Encontro Popular de Saúde de Osasco e Região que hoje se inicia.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei 8142, 1990.

BRINTON, M. **Os bolcheviques e o controle operário**. Porto: Afrontamento, 1975.