

Caderno de apoio aos Conselhos de Saúde



2017

Apresentação

Este material é parte do relatório de pesquisa de Mariana Bloch apresentado ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Enfermagem na Atenção Primária em Saúde no Sistema Único de Saúde da Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo para obtenção do Título de Mestre em Ciências. Fundamentado na perspectiva da saúde coletiva, foi elaborado com a colaboração das Professoras Doutoras Cássia Baldini Soares e Carla Andrea Trapé.

Trata-se de material educativo desenvolvido para os participantes dos conselhos de saúde e todos os cidadãos que estejam de alguma forma envolvidos nos Conselhos de Saúde, com o objetivo de apoiar a discussão sobre temas que não são abordados por cartilhas desenvolvidas pelas instâncias governamentais. Sua finalidade é promover participação de natureza crítica, necessária ao enfrentamento coletivo das contradições sociais mais gerais, visto que estas estão diretamente relacionadas com a saúde.

Os Conselhos de Saúde são resultado das conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil. Dessa forma, constituem instrumentos de representação, participação e de transformação política. Foi na década de 90 que se legitimaram, com a criação do SUS, Lei 8.80/90, e com a Lei 9.142/90, que regulamenta e institucionaliza os conselhos de saúde nas três esferas do governo.

A participação da sociedade na dinâmica do SUS foi concebida a partir de princípios democráticos, que em tese viabilizariam a participação dos cidadãos de forma a possibilitar discussão e deliberação sobre os temas que envolvem a saúde. Nesse projeto, previu-se que todas as partes envolvidas teriam possibilidade de afetar as decisões políticas necessárias à implementação e ao desenvolvimento do SUS, dessa forma exercendo algum controle sobre as ações do Estado. Da perspectiva da saúde coletiva, também envolvida nesse projeto, esse processo traria ensinamentos de natureza revolucionária.

Neste caderno serão apresentados e discutidos os conceitos de Estado e democracia, presentes no cotidiano da vida social e importantes componentes da dimensão política dos conselhos gestores, temas nunca discutidos pelos seus atores. Espera-se que estes temas levem conselheiros a assumirem as tarefas de propositores e formuladores das políticas de saúde de forma menos tutelada pelo Estado. Disponibilizam-se neste caderno de apoio alguns elementos que

consideramos essenciais, a partir da saúde coletiva, para que a participação vá muito além do processo de tomar conhecimento das decisões tomadas pelos técnicos que trabalham nas instituições de saúde. Para tanto, se buscará abordar questões ausentes nos materiais educativos sobre conselhos gestores principalmente as relacionadas às diferentes formas de acesso à riqueza, ao conhecimento, e às decisões entre as diferentes classes sociais.

O material está organizado por temas. O primeiro diz respeito ao Estado e buscará compreender o conceito, origem, atribuições e modificações ao longo da história, bem como a relação com a sociedade civil. O segundo tema é a democracia, e se abordará o conceito, os tipos, e como a democracia acontece na sociedade capitalista. O terceiro tema será a participação social, o conceito, os tipos e como ocorre a participação no Estado e por último, se trará a discussão sobre o Conselho gestor de Saúde, e como surgiu este espaço de participação.

Sumário

| | |
|---|----|
| <u>TEMA 1: ESTADO</u> | 1 |
| <u>1.1 O QUE É O ESTADO?</u> | 1 |
| <u>1.2 ORIGEM E FUNÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA</u> | 2 |
| <u>1.3 O ESTADO DE ACORDO COM GRAMSCI</u> | 3 |
| <u>1.4 AS DIFERENTES FORMAS DO ESTADO</u> | 4 |
| <u>1.5 RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE</u> | 8 |
| <u>TEMA 2: DEMOCRACIA</u> | 10 |
| <u>2.1 CONCEITO</u> | 10 |
| <u>2.2 HISTÓRIA DA DEMOCRACIA</u> | 10 |
| <u>2.3 TIPOS DE DEMOCRACIA</u> | 11 |
| <u>2.4 DEMOCRACIA NO ESTADO CAPITALISTA</u> | 11 |
| <u>2.5 TIPOS DE DEMOCRACIA BURGUESA</u> | 12 |
| <u>TEMA 3: PARTICIPAÇÃO SOCIAL</u> | 13 |
| <u>3.1 CONCEITOS</u> | 13 |
| <u>3.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA HISTÓRIA</u> | 13 |
| <u>3.3 TIPOS DE PARTICIPAÇÃO</u> | 14 |
| <u>3.4 PARTICIPAÇÃO NA DEMOCRACIA</u> | 15 |
| <u>TEMA 4: CONSELHO GESTOR</u> | 17 |
| <u>4.1 ORIGEM DO CONSELHO GESTOR</u> | 17 |
| <u>4.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONSELHO GESTOR</u> | 18 |
| <u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u> | 20 |

TEMA 1: ESTADO



Fonte: ares.unasus.gov.br

É importante discutir o Estado para se analisar as decisões tomadas no âmbito do Estado de forma crítica, especialmente as que ocorrem nos conselhos gestores e nas conferências de saúde, pois muitas vezes, tais decisões expressam apenas os interesses do capital, da classe

dominante. É importante que o conselheiro possa conhecer essa dimensão da política para fortalecer a implementação de sistemas que sejam verdadeiramente públicos e universais, para garantir os direitos essenciais para a população.

Assim, se conceituará Estado, sua origem e função, se sintetizará as transformações que teve ao longo da história. Espera-se que os conceitos de sociedade política e a sociedade civil de Gramsci ajudem a explicar a relação Estado e sociedade.

1.1 O QUE É O ESTADO?

O significado do Estado não é único e absoluto, pois o Estado não se apresenta da mesma forma em todos os momentos históricos e nem em todos os contextos socioculturais (Pereira, 2012).

Ao buscar o conceito de Estado no dicionário, encontra-se que sua origem está ligada ao latim *status*: modo de estar, situação, condição. Redigido com inicial maiúscula, o Estado é uma forma organizacional que possui uma estrutura própria. Suas funções são organizadas política, social e juridicamente, ocupando um território definido. É dirigido por um governo que tem soberania reconhecida tanto interna como externamente a um país (Wikipédia, 2017).

O Estado, nos estudos de Marx e Engels, apresenta-se como uma organização a serviço da classe social dominante, servindo para manter a exploração do trabalho (Saes, 1987). É uma instituição social que se constitui em um conjunto de relações sempre tenso e conflituoso em que os grupos, as classes sociais se confrontam em

defesa de seus interesses e da exploração, podendo-se afirmar que se trata de uma arena de conflitos de interesses (Pereira, 2012). É produto social e histórico, que reproduz a dominação de classe, a exploração e a opressão. Em outras palavras, a relação de dominação da classe social exploradora ocorre através do Estado pela burocracia, com o intuito de manter e reproduzir as relações de produção (Viana, 2003).

1.2 ORIGEM E FUNÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA

O desenvolvimento das forças produtivas, a mudança nas relações de produção e a expansão capitalista da divisão social do trabalho dá origem às classes sociais capitalistas. A divisão de classes sociais é acompanhada das lutas entre elas, com a necessidade da classe dominante manter o domínio sobre a classe dominada. Neste contexto o Estado se ergue, como um subgrupo de homens, que tem como função preservar a divisão entre as classes sociais e impedir que a divisão de poder entre elas desapareça (Viana, 2003).

Pode-se afirmar que todo Estado é um Estado de classe, que assume as mais diversas formas na história, conforme os diferentes modos de produção, e que demonstra os interesses da classe dominante.

Como a essência do Estado capitalista está em seu modo de produção e nas suas relações de produção, em momentos de crise, este aumentará o seu modo de exploração, através da organização do trabalho, do aumento da exploração às classes sociais, na utilização de formas secundárias de exploração e na destruição dos direitos trabalhistas (Campos, Viana, Soares, 2015).

Além de manter a exploração e o poder de dominação de classes, o Estado atua politicamente, contando com uma estrutura organizada para favorecer que a classe economicamente dominante se torne também politicamente dirigente. O Estado é politicamente constituído por um governo formado por membros da elite política, recrutados junto à classe dominante; por uma burocracia ou tecnoburocracia pública e por uma força policial e militar, que se propõe não apenas a defender o país contra os inimigos, mas também garantir a obediência às leis e manter a ordem interna (Pereira, 1995).

1.3 O ESTADO DE ACORDO COM GRAMSCI

Discutir o Estado na perspectiva de Gramsci trará subsídios aos conselheiros para compreender a sociedade civil, que através de movimentos e organizações/associações, resistem à cooptação das elites. A sociedade civil no conceito gramsciano atua na disputa pela hegemonia política e ideológica, participando dos espaços junto ao Estado, com a finalidade de lutar para transformar esses espaços em verdadeiramente públicos, caminhando em direção contrária ao Estado (Gonçalves, Machado, Albuquerque 2004) .

Para o pensador italiano Gramsci, o Estado comporta duas esferas principais: a sociedade política, formada pelas instituições políticas que atuam através de mecanismos coercitivos do estado (polícia) e controlado pela burocracia (leis), através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência; e a sociedade civil formada pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias, da direção intelectual, moral da sociedade, bem como dos interesses e dos valores da classe que domina o Estado; mediante a formação do consenso e adesão das massas. Essas duas esferas em conjunto formam o estado em sentido ampliado, definido “como sociedade política+sociedade civil, isto é, hegemonia escudada pela coerção.” No campo da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia, na busca de aliados aos seus projetos de direção e de consenso. Já a sociedade política, também descrita como ‘estado-coerção’, ao inverso, exerce sempre a dominação baseada na coerção.

Hegemonia: supremacia, domínio, poder que algo ou alguém exerce em relação aos demais, a influência absoluta, liderança ou superioridade.

Coerção: repressão, ação de forçar alguém a fazer alguma coisa, ato de reprimir através da força, castigar ou punir. Força exercida pelo Estado para fazer valer o direito, coibição.

Fonte: Dicio, 2017

Nessa concepção, pode-se dizer que o Estado sofre influência da sociedade civil, porém controla o que a sociedade pode pensar e fazer. Suas funções estão em assegurar condições favoráveis para a expansão econômica e o investimento na educação para alcançar o consenso, pois a hegemonia das inúmeras organizações

na sociedade civil exige do estado um investimento na formação e disseminação de novas ideologias e novos padrões de condutas.

O conceito de sociedade civil surgiu no século XIX, para expressar duas mudanças causadas pela modernidade ocidental: a primeira mudança foi o fim da escravidão, trazendo a diferenciação entre as esferas econômica e familiar; e a outra, causada pela divisão de classes do Estado moderno, trouxe a diferenciação entre o Estado e a sociedade. (Avritzer, 2012).

A sociedade civil envolve as inúmeras organizações, usualmente consideradas “privadas”. É formada por organizações sociais, de caráter cultural, educativo, religioso, mas também político e econômico, abrangendo escolas, igrejas, partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais, meios de comunicação etc. É nesta sociedade que se forma a vontade coletiva, a articulação entre as classes sociais, na busca de aliados para suas posições, conforme a direção e o consenso político (Coutinho, 2005; Vasconcelos, 2013; Violin, 2006).

1.4 AS DIFERENTES FORMAS DO ESTADO

O Estado se adequa aos diferentes estágios do modo de produção. A organização está voltada para a defesa do interesse geral de uma única parte da sociedade, a classe dominante. O estado capitalista não está separado do modo de produção capitalista, que submete a mercadoria e a cultura ao conjunto de relações de produção estabelecidas por ele. Essas relações de produção capitalista envolvem e subordinam o estado, pois este (estado) não está fora da sociedade, ele é parte integrante dela (Viana, 2003).

Para melhor entender as características do estado capitalista, a seguir se trará esclarecimentos sobre dois tipos de estado capitalista: liberal e neoliberal.

O estado liberal surgiu no século XVIII, após as revoluções liberais ocorridas na Europa, mais propriamente França e Inglaterra. Apresentava como pressupostos a defesa da propriedade privada, a redução do poder público, a ordem espontânea, igualdade perante a lei e o funcionamento livre do mercado. Caracterizou-se pela separação entre estado e economia, na tentativa de tirar o caráter político das relações econômicas e sociais. Ao se tentar separar a política da economia, o estado liberal define um conceito de sociedade reduzida aos produtores e aos cidadãos. Um estado

de cidadãos e uma sociedade de proprietários representa o escamoteamento do conceito de classe social (Toledo,1995)

As classes sociais estavam presentes no século XIX, mas o funcionamento institucional do Estado e da economia não as refletia diretamente, ou seja, elas eram negadas, recusando-se as organizações sindicais e partidárias que representavam a classe operária. O liberalismo nos campos econômico e político provocou grandes desigualdades sociais e conflitos entre burguesia e proletariado (Toledo,1995).

O estado liberal apresenta ênfase nas seguintes funções: proteção dos indivíduos contra os inimigos externos, proteção dos indivíduos contra as ofensas mútuas e realização de obras públicas que não são realizadas pela iniciativa privada (Soares,2010)

O projeto liberal reconhecido na história recente pela alcunha de neoliberal teve seu auge na crise capitalista global, iniciada em 1973, com a crise do Petróleo, e se pronunciou na década de 1980 com a onda inflacionária.

O projeto de estado neoliberal foi marcado por reações teóricas e políticas contra o estado que intervém no livre mercado, como o estado de bem estar social, que se implantou em alguns países no sec. XX. Sua essência está na defesa do livre curso do mercado, que é considerado o mediador fundamental das relações sociais. Esse tipo de estado apresenta funções mínimas, normativas, de regulação, de administrador, para exercer o controle social, através da segurança pública e preservar a propriedade privada, mola mestre do mercado (Soares,2010).

A sociedade capitalista com essência da sociedade capitalista está em seu modo de produção, em suas relações de produção. Esse novo regime de acumulação integral, para superar a crise do regime de acumulação anterior, busca aumentar a taxa de exploração anteriormente existente. No plano da organização do trabalho, significa a busca de aumento da produtividade, a utilização de formas secundárias de exploração e a corrosão dos direitos trabalhistas.

Você sabia que:

Em 1989, na cidade de Washington, aconteceu um encontro entre diversos atores do cenário mundial, para avaliar as reformas econômicas empreendidas nos países da América Latina nas décadas anteriores. Os participantes desse encontro foram: funcionários do governo americano, especialistas em assuntos latino-americanos, representantes de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e alguns economistas liberais. Esse encontro ficou conhecido como Consenso de Washington, nos quais foram definidas linhas da política macroeconômica, que moveram as reformas neoliberais, implantadas nos países da periferia do capitalismo, nas décadas de 1980 e 1990, inclusive o Brasil. As linhas básicas estabelecidas foram:

“Defesa da desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, no equilíbrio das contas públicas, na privatização das empresas estatais, na flexibilização das formas de vínculo entre capital e trabalho e no estabelecimento de uma taxa cambial realista.”

Fonte: Rizotto, 2017.

No Brasil, o governo de Fernando Collor de Mello, em 1989, introduziu o neoliberalismo, com o discurso de modernização do país, com ênfase nas reformas econômicas, na privatização das empresas estatais e nas políticas sociais focalizadas. E o estado neoliberal teve seu aprofundamento nas décadas de 1990 e 2000, com modificação na estrutura do estado por meio de ampla reforma, através do documento denominado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995). Neste documento, foram definidas as diretrizes da reforma e a nova configuração do estado brasileiro, que tem a nova denominação de estado social liberal, com sua principal função ligada à regulação, à representatividade política, à justiça e a solidariedade, devendo-se afastar do campo da produção e se concentrar na função reguladora, e na oferta de alguns serviços básicos, não realizados pelo mercado, tais como os serviços de educação, saúde, saneamento, entre outros (Soares, 2010).

No estado neoliberal, portanto, as políticas sociais não são compreendidas como direitos, mas como forma de assistir aos mais necessitados ou como filantropia. Pode-se dizer que nessa concepção o bem estar social pertence ao âmbito privado, atribuindo às pessoas, às famílias e às comunidades a responsabilidade pelos seus

problemas sociais, tanto pelas causas como pelas soluções. O estado neoliberal deverá intervir o mínimo possível no campo da economia e no social, já o financiamento público se manterá no campo social, desde que exista o superávit fiscal. A implantação de projetos e programas sociais acontecerá através de um mercado especial, desde uma seguradora de financeira (que garanta a previdência social e a saúde para aquelas pessoas que consigam arcar com as despesas), até os diversos atores que surgiram com o terceiro setor, incluindo as associações comunitárias, as igrejas e as modernas organizações não governamentais (ONG). Com esta nova característica do estado neoliberal, formam-se pequenas ilhas no mar de problemas sociais, pois o estado não cumpre as funções de assegurar os serviços essenciais aos cidadãos, delegando-as aos inúmeros grupos. Também existe uma generalização da pobreza como critério de acesso a programas sociais de alívio à pobreza. Esses programas são recomendados pelas agências internacionais e adotados pelos governos dos países em desenvolvimento. Sabe-se que o “caráter de alívio” destes programas enfrenta as raízes estruturais e históricas da desigualdade social, especialmente com o empobrecimento global provocado pelo neoliberalismo (Soares, 2010).

As políticas neoliberais, desde de 1990, provocaram uma menor intervenção do Estado brasileiro nos setores de educação e saúde, bem como a precarização destes setores. Tivemos nos últimos governos uma inversão nas suas prioridades e ações, negligenciando as classes exploradas e suas necessidades e privilegiando a “nova classe média” (Campos, Viana, Soares, 2015).

No setor saúde, todas as diretrizes das políticas públicas são concretizadas nos processos de produção. O SUS foi idealizado pelos movimentos sociais, Movimento Sanitarista, porém foi organizado e operacionalizado seguindo as formas de organização de trabalho apoiadas pelo regime de acumulação, pode-se afirmar que o SUS é um instrumento da política do Estado, mas fruto da pressão social, com um projeto ideológico e social de universalidade e de igualdade. Esse projeto apresenta um longo caminho a percorrer, constituído por desafios e contradições que geram conflitos entre a sociedade civil e trabalhadores contra a ordem instituída pela classe dominante (Campos, Viana, Soares, 2015).

1.5 RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

A expansão da divisão social de trabalho no capitalismo fez surgir novas instituições organizadas, o que caracteriza uma sociedade civil expandida. A sociedade civil serve aos seus próprios interesses de acordo com cada organização específica (Viana,2003).

A relação entre sociedade civil e estado, entre as formas privadas e as formas estatais de regularização, é marcada por conflitos e pelo predomínio da burguesia em ambas. O estado é um aparelho privado do capital e a sociedade civil é hegemônica pela burguesia, pois ela é a classe dominante, comandando o modo de produção e o estado, possuindo o domínio tanto financeiro quanto repressivo e institucional na sociedade civil. Mas esta hegemonia não é absoluta e é por isso que existe luta de classes na sociedade civil. Podemos dizer que esta relação é uma relação de poder, tanto do estado como da sociedade civil que se mobiliza indiretamente através de órgãos constituídos por representantes do povo para lutar por seus direitos, para minimizar a exploração da classe dominante, o desmonte dos serviços públicos, bem como o desinteresse em manter e/ou investir em sistemas universais que garantem os direitos essenciais aos cidadãos, pelo estado neoliberal. Podemos descrever o poder na sociedade civil em poder difuso e efetivo (Viana,2003;Soares,2010).

Poder difuso: é aquele exercido de maneira indireta pelos representantes do povo reunido, ou melhor, da sociedade civil em órgãos constituídos, como os conselhos. Porém não é um poder ilimitado, pois não se tem autonomia para alterar direitos e princípios estruturantes de uma constituição.

Poder efetivo: ocorre quando as entidades representativas da sociedade civil organizada conseguem mobilizar grande número populacional em torno de grandes causas.

Fonte: Direito Constitucional, 2017

Nos conselhos e conferências de saúde, existe a participação de várias entidades da sociedade civil, que se organizam para manifestar seus interesses, por isso pode-se afirmar que são espaços tensos, onde diferentes interesses estão em disputa contínua.

Para refletir:

1. Uma das características do Estado neoliberal é o desmonte dos serviços essenciais (saúde, educação, segurança). Como a sociedade civil pode impedir esse desmonte e alterar esta realidade?
2. Para você, como é a relação entre estado e sociedade civil? Essa relação prejudica o seu cotidiano?
3. Quais são as ações que o estado desenvolve em seu bairro? Estas ações são competências de quais órgãos?

TEMA 2: DEMOCRACIA



Fonte: blogvarzeapaulista.com

Objetivo: conhecer o conceito e a história da democracia, tipos de democracia, e compreender como ocorre a democracia no estado capitalista.

2.1 CONCEITO

Existem diversos conceitos de democracia. O conceito etimológico se refere à democracia como palavra de origem grega, que pode ser definida como governo (Kratos) do povo (demo). Dessa maneira, democracia é entendida como um regime de governo onde o povo (cidadãos) é quem deve tomar as decisões políticas e de poder (Medeiros,2013).

Na sociedade dividida em classes sociais antagônicas, com seus diferentes interesses, a democracia pode ser entendida como forma de dominação da classe social que está no poder, pois a participação do povo nas decisões políticas acontece de forma restrita. Dessa maneira, pode-se conceituar a democracia como um regime político, na qual existe a participação das classes sociais na constituição das políticas estatais, porém com limites que não podem ou conseguem ultrapassá-los, tais limites existem de acordo com os interesses da classe dominante (Viana, 2003).

2.2 HISTÓRIA DA DEMOCRACIA

A democracia surgiu pela primeira vez no século V a.C, na cidade-Estado de Atenas. Liderado por Clístenes, os atenienses estabeleceram a primeira experiência democrática em 508-507 a.C, quando a democracia tomou a forma de uma democracia direta, com duas características: a seleção aleatória de cidadãos comuns para ocupar os poucos cargos administrativos e judiciais presentes no governo e uma assembleia legislativa composta por todos os cidadãos atenienses, que tinham direitos à fala e ao voto, espaço este em que as leis eram estabelecidas. Entendia-se como cidadãos atenienses os homens, filhos de pai e mãe atenienses, livres e maiores

de 21 anos. A maioria da população, formada pelos escravos, mulheres, estrangeiros, os não proprietários de terra e os homens menores de 20 anos, era excluída desse processo. Na República romana, apenas uma minoria dos romanos era considerada cidadã, com direito a votar na eleição para os seus representantes, sendo que os votos dos poderosos tinham maior peso.

2.3 TIPOS DE DEMOCRACIA

- Democracia direta: refere-se ao sistema onde os cidadãos decidem diretamente cada assunto por votação e escolhem os agentes de execução, geralmente revogáveis. Tornou-se cada vez mais inexistente;
- Democracia indireta ou representativa: os cidadãos elegem seus representantes em intervalos regulares, que então votam os assuntos em seu favor, representando os interesses da maioria;
- Democracia semi-direta ou participativa: é uma forma de democracia que possibilita um sistema mais bem-sucedido de democracia frente às democracias Representativa e Direta, ao permitir um equilíbrio operacional entre a representação política e a soberania popular direta, ocorre a participação popular na esfera pública (Wikipédia,2017).

2.4 DEMOCRACIA NO ESTADO CAPITALISTA

Para abordagem deste capítulo, utilizamos como base teórica Viana (2003), que define a democracia burguesa e os seus tipos.

A democracia burguesa é a forma como o estado capitalista se relaciona com as classes sociais, caracterizada por uma participação restrita destas classes, e que sofre influência histórica das lutas de classes. Juntamente com a democracia burguesa surgiu a ideologia da representação, ela não é uma democracia direta onde as pessoas ou grupos se representam, mas sim uma democracia representativa, onde temos os representantes e os representados.

2.5 TIPOS DE DEMOCRACIA BURGUESA

A democracia burguesa sofreu alterações no decorrer da história, apresentando três formas principais:

1. Democracia burguesa censitária e liberal (democracia parlamentar): os representantes não representam os indivíduos ou grupos que os elegem, mas sim a nação. O parlamento ‘representa a nação’, porém essa representação é “focada” nos interesses da classe dominante;
2. Democracia burguesa partidária liberal: a transição para esse tipo de democracia foi lenta e fruto das lutas sociais, surgiu gradualmente com a luta pela extensão do direito do voto e simultaneamente ocorreu a formação dos partidos políticos. Essa expansão pelo direito do voto , foi permitido pela classe dominante, por conta da criação de novas instituições “representativas”, os partidos políticos, que realizariam a interferência burocrática entre eleitores e estado.
3. Democracia burguesa partidária burocrática: surgiu após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de restringir cada vez mais a participação das classes exploradas nos processos políticos institucionais, através da elaboração de um conjunto de leis que busca regularizar o processo eleitoral e o sistema partidário, dificultando a participação das classes exploradas e de grupos revolucionários na democracia burguesa. Nesta nova forma de democracia temos a burocratização e a mercantilização das relações sociais, que enfraquecem os movimentos dos operários nas instituições da sociedade civil e fortalece ainda mais a burocracia.

Para refletir

1. Como se caracteriza a democracia nos espaços de discussão em que você participa? Existe a interferência do estado nas tomadas de decisões? Como?
2. A democracia atual garante que você, cidadão, seja representado nos espaços de decisões?

TEMA 3: PARTICIPAÇÃO SOCIAL



Fonte: cartamaior.com.br

Objetivo: conhecer os conceitos de participação social, os tipos de participação e como se insere na democracia.

3.1 CONCEITOS

A participação social é um elemento indissociável da democracia, que se manifesta e se exerce a partir de espaços e meios de expressão política. Apesar de ser um direito, a participação é resultado da motivação pessoal e depende de fatores educacionais, culturais e individuais de acordo com o contexto cultural, político e econômico.

O conceito de participação social para a sociologia apresenta dois significados: o primeiro assinala a importância da integração e incorporação do indivíduo na organização da sociedade; o segundo tem um caráter político, onde a participação é entendida como democratização ou participação efetiva dos cidadãos nas decisões da sociedade (Stoltz, 2016)

Também pode-se definir que o conceito de participação, no contexto dos anos 90, foi baseado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e na mudança na compreensão do papel do Estado (Gohn, 2011).

3.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA HISTÓRIA

A participação está consolidada nos processos históricos, como exemplo, em Atenas a participação na cidade (*pólis*) era uma exigência da democracia, independentemente do conhecimento sobre a política, os homens livres que não participavam eram considerados *idiótes* (idiotas); no ideal da sociedade cidadã, a não participação era inaceitável. Na cultura política burguesa, a participação se torna, por séculos, limitada aos homens de escolaridade elevada e renda alta. Os regimes democráticos vigentes, a partir do século XX, surgiram com a participação dos

operários, em seus movimentos contra o voto qualificado e o associativismo restrito (Stotz, 2006).

3.3 TIPOS DE PARTICIPAÇÃO

A seguir se apresentam alguns tipos de participação: liberal, autoritária, democrática e revolucionária, conforme discutidos por Gohn (2011).

1. Participação liberal: tem como base as implicações do liberalismo, que busca a constituição da ordem social que assegure a liberdade individual e tem como objetivo o fortalecimento da sociedade civil, não para que ela participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado, tais como o controle, a tirania e a interferência na vida dos indivíduos. As ações estão voltadas para evitar os obstáculos burocráticos à participação, para ampliar os canais de informações aos cidadãos e para desestimular a intervenção do governo. Sua fundamentação está no princípio da democracia em que todos os membros da sociedade são iguais, sendo o meio para a busca de satisfação das necessidades. Nessa concepção está presente a participação comunitária, que concebe o fortalecimento da sociedade civil na integração dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado. Desta maneira a participação corporativa-comunitária tem como uma de suas características uma forma institucionalizada, onde os grupos organizados participam no interior dos aparelhos de poder estatal e existe uma fusão nas esferas do poder público e privado.
2. Participação autoritária: é orientada para a integração e controle social da sociedade e da política. Está presente nos regimes políticos de massa de direita, como o fascismo e de esquerda como as grandes comemorações nos regimes socialistas, porém pode ocorrer nos regimes democráticos representativos, como um derivativo, participação de natureza cooptativa, que ocorre nas arenas das políticas públicas ao estimular, de cima para baixo, a promoção de programas com o objetivo de diluir os conflitos sociais.

3. Participação democrática: a soberania popular é o princípio regulador e a participação se desenvolve tanto na sociedade civil (movimentos sociais e organizações autônomas da sociedade), quanto no plano institucional (instituições formais políticas). Estão presentes neste tipo de participação alguns vícios encontrados na concepção liberal, tornando evidente a constituição de redes clientelísticas, movidas pelo poderio econômico ou da importância política, pois tem como princípio a delegação de um poder de representação, independente da forma em que foi constituída esta representação.
4. Participação nas formas revolucionárias: está presente nos coletivos organizados que lutam contra as relações de dominação e pela divisão do poder político. A luta ocorre em diferentes arenas: no sistema político e nos aparelhos burocráticos do Estado. Seu principal ator é o sistema partidário, tendo como missão a formação de quadros para uma participação qualificada nos espaços nas diferentes arenas.

3.4 PARTICIPAÇÃO NA DEMOCRACIA

Nas últimas décadas os mecanismos de participação foram institucionalizados, apresentando-se como complemento ou alternativa às formas tradicionais de representação política nas democracias participativas (semi diretas).

A participação social e a articulação entre a sociedade civil e o governo são mecanismos que ampliam o poder de diferentes atores e segmentos sociais nos processos decisórios da política, exigindo maior compromisso dos envolvidos e estes devem desenvolver capacidades de análise, proposição e controle social na defesa de interesses coletivos.

No Brasil, a sociedade civil ressurgiu durante meados dos anos setenta, período em que o regime autoritário liberou o seu controle sobre algumas proibições de reuniões públicas de associações voluntárias, desta foram, os estudantes reconstituíram seu movimento, muitas categorias profissionais como arquitetos, engenheiros e advogados passaram a se reunir novamente e a reorganizar suas associações, os sindicatos começaram a ser dirigidos pela oposição não ocorrendo a intervenção do Ministério do Trabalho (Silva, 2004).

Como resultado, observaram-se muitas formas de organização da sociedade civil, entre elas os movimentos populares urbanos, o movimento sanitarista em prol do Sistema Único de Saúde, o movimento para uma Reforma Urbana Nacional, a organização de membros de associações profissionais, como advogados, professores universitários, médicos, e muitos outros movimentos de participação social tiveram seu início neste período histórico (Avritzer, 2012).

As experiências participativas, desde 1985, foram importantes não somente pela quantidade, mas principalmente pela vitalidade, pelo envolvimento dos participantes, bem como por sua disseminação pelo país e pela abrangência nas diversas áreas de política social, com destaque a área da saúde em que se antecipou na constituição de fóruns participativos, tais como os movimentos sociais urbanos, rural e sindical, mas que inicialmente, estes fóruns levavam as suas reivindicações diretamente aos gestores e políticos (Côrtes, 2009)

O estado neoliberal tem uma tendência a fragmentar a participação social, enfraquecendo os movimentos sociais, no entanto, existem muitos movimentos que resistem e continuam na defesa de interesses sociais e universais.

Para refletir

1. Em quais tipos de participação se inserem os movimentos sociais atuais? Eles representam as necessidades dos grupos sociais ou estão voltados para os interesses das classes dominantes?
2. Na sociedade civil atual, quais são os movimentos e organizações em que você se sente representado ?
3. Como você avalia a sua participação nos espaços de representação social?

TEMA 4: CONSELHO GESTOR



Fonte: democraciasocialista.org.br

Objetivo: Compreender o surgimento do conselho Gestor de Saúde, como a participação social está inserida no conselho gestor.

4.1 ORIGEM DO CONSELHO GESTOR

A defesa do Sistema Único de Saúde, pelos participantes dos movimentos sociais da área da saúde, representou, institucionalmente, uma forma de resgatar o setor público voltado para a construção de melhores condições de vida, mesmo diante das limitações legais e da ação das classes dominantes. Como um dos princípios do SUS está a participação da comunidade na definição da política de saúde em cada esfera da federação, para garantir a gestão democrática. Esta participação se torna institucionalizada nos conselhos e conferências de saúde. Os conselhos estaduais e municipais passam a ser incluídos na gestão descentralizada do SUS e a sua criação é estimulada ao longo dos anos 90, de modo que existem no Brasil conselhos de saúde na totalidade dos estados e municípios.

O Conselho de Saúde é órgão ou instância colegiada, de caráter permanente e deliberativo, integrante da estrutura básica da Secretaria Municipal de Saúde (no caso do Conselho Municipal de Saúde), ou da Secretaria Estadual de Saúde (no caso do Conselho Estadual de Saúde), com composição, organização e competência fixadas em lei, para desenvolver o controle social na área de saúde. O conselho é composto por representantes do governo, de profissionais de saúde, de prestadores de serviços de saúde e usuários, sendo o seu presidente eleito entre seus membros.

CARÁTER PERMANENTE – O conselho de saúde deve sempre existir, independentemente de decisões da gestão da União, do estado ou do município. Não é um órgão que possa ser extinto por nenhuma autoridade ou lei estadual ou municipal. É necessária outra lei federal para que ele possa ser extinto.

CARÁTER DELIBERATIVO – Deliberar significa conversar para analisar ou resolver um assunto, um problema, ou tomar uma decisão. Assim, o conselho de saúde deve reunir-se com o objetivo de discutir determinados assuntos ou temas e chegar a um acordo ou uma decisão.

ÓRGÃO COLEGIADO – Um órgão colegiado é composto por pessoas que representam diferentes grupos da sociedade

Fonte: Brasil, Tribunal de Contas 2015

4.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONSELHO GESTOR

Os conselhos de saúde são instâncias do poder Executivo, representados por segmentos dos gestores públicos e privados, trabalhadores da saúde e usuários. São espaços de embate, tensos e de negociação entre os diversos segmentos sociais, com diferentes interesses. É possível, em conjunto, e com bastante organização para além dos espaços dos conselhos, participar do planejamento, das decisões e do controle das políticas públicas de saúde. São espaços que devem ser visualizados como *locus* do fazer político, como espaço contraditório, com participação construída em u

ma cultura alicerçada na democracia participativa e com a expectativa de construção da democracia de massas (Bravo, 2012).

Para a saúde coletiva, participar dos conselhos pode significar intenso aprendizado político, pois os participantes aprendem sobre os as possibilidades e limites da participação por dentro das instâncias de estado e podem se organizar nos movimentos sociais, de forma autônoma, para o exercício político diante da exploração e da desigualdade entre as classes.

Para refletir

1. Qual era o cenário político e econômico do país quando os conselhos gestores foram instituídos, quais eram os interesses vigentes da época?
2. De que maneira são tomadas as decisões nos Conselhos gestores? E nas conferências de Saúde?
3. Como você classifica a participação social nos conselhos locais de saúde?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anderson P. Balanço do neoliberalismo. In: Sader E, Gentili, organizadores. Pós-Neoliberalismo. As políticas Sociais e o Estado Democrático. 4ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1995. p.9-23.

Avritzer L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. Revista Opinião Pública [Internet].2012 [citado 2017 Mai. 19];18(2). Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641425>.

Bianchi A. Uma teoria Marxista do político. O debate Bobbio Trent'Anni Doppo Lua Nova.2007;70:39-82.

Bravo MIS. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: Bravo MIS, Pereira PAP, organizadoras. Política social e democracia. 5ª ed. São Paulo: Cortez: 2012. p. 46-69.

Brasil. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado; 1988.

Brasil. Tribunal de Contas. Orientações para conselheiros de saúde. 2ª ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Controle Externo da Saúde; 2013.

Campos CMS, Viana N, Soares CB. Mudanças no capitalismo contemporâneo e seu impacto sobre as políticas estatais: o SUS em debate. [Internet].2015 [citado 2017 Jul 29];24. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902015000500082&lng=en.

Cenci AR, Bedin GL, Fischer RS. Do liberalismo ao intervencionismo: o Estado como protagonista da (des)regulação econômica. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional [Internet].2011 [citado 2017 jul 20];4.Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista5/cenci.pdf>.

Dicionário da língua portuguesa. Brasil: Dicio, Dicionário On line da Língua Portuguesa, 2009. Disponível em: <http://www.dicio.com.br>. Acesso em: 15 Jjul. 2017.

Dicionário Wikipedia. Brasil: Wikipédia, a enciclopédia livre On line, 2017. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Democracia>. Acesso em: 15 Jul. 2017.

Direito Constitucional Blog [Internet]. São Paulo; 2017 Marc. [citado 2017 Jul 10]. Disponível em: <http://direitoconstitucional.blog.br>.

Gonçalves DN, Machado EG, Albuquerque JLC. A interpretação da teoria de Gramsci por Carlos Nelson Coutinho: uma leitura crítica. Revista de Ciências Sociais [Internet] 2004 [citado 2017 jul 20];35(2). Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/ri/handle/riufc/10259>.

Gohn MG. Conselhos gestores e participação sociopolítica. 4ª ed. São Paulo: Cortez; 2011.

Lima RRA. Gramsci e a democracia operária. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História. [Internet]. 2011. [citado 2017 Jun 27]. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308185858_ARQUIVO_GramscieaDemocraciadosConselhosdeFabrica-RicardoRALima-Anpuh2011.pdf.

Medeiros AM. Democracia. Consciência Política [Internet].2013 [citado 2017 Jul 17]. Disponível em: <http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia/democracia>.

Neves AV. Controles democráticos, participação e clientelismo: as dificuldades da representação da sociedade civil no conselho de Assistência Social. Revista de Políticas Públicas [Internet].2012 [citado 2017 Jun. 25];16. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1193>.

Pereira LCB. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. Revista Lua Nova [Internet].1995 [citado 2017 Jun. 25];36. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a06n36.pdf>.

Rizzoto MLF. Neoliberalismo e Saúde. Dicionário da Educação Profissional em Saúde [Internet] [citado 2017 Jun 27]. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/neosau.html>.

Saes D. Democracia. São Paulo: Ática; 1987.

Silva IG. Participação popular nas políticas públicas: a trajetórias dos conselhos de saúde do Sistema Único de Saúde no Brasil. Revista de Políticas Públicas [Internet]. 2004 [citado 2017 Jul. 09]. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3760>.

Soares LTR Neoliberalismo e lutas sociais : perspectivas para as políticas públicas - retrocessos, recorrências e avanços. Revista de Políticas Públicas [Internet]. 2010 [citado 2017 Jul. 10]. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/377>.

Stotz EN. Participação social. Dicionário da Educação Profissional em Saúde [Internet] [citado 2016 out 27]. Disponível em: <http://www.epsiv.fiocruz.br/dicionario/verbeter/parsoc.html>.

Toledo EG. Neoliberalismo e Estado. In : Lurell AC, organizadora. Estado e políticas sociais no neoliberalismo. São Paulo: Cortez;1995. p.71-89.

Vasconcelos KEL, Silva MC, Schmaller VPV. (Re)visitando Gramsci: considerações sobre o Estado e o poder. Revista Katálysis [Internet] .2013 [citado 2017 Jun 29];16(1). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v16n1/v16n1a09.pdf>.

Viana N. Estado, democracia e cidadania A dinâmica política institucional do capitalismo. Rio de Janeiro: Achiamé; 2003.

Violin TC. A sociedade civil e o estado ampliado, por Antonio Gramsci. Revista Eletrônica do CEJUR [Internet].2006 [citado 2017 Jun. 20]. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/14846>.

Wanderley LEW. Sociedade civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos. Revista Serv. Soc. Soc. [Internet].2012 [citado 2017 Jul. 6];109. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100002.