



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Serviço Social

Neide Gomes Oliveira

Cultura política como determinante histórico da participação social: o conselho municipal de saúde de Ipatinga(CMSI)

Rio de Janeiro

2003

Neide Gomes Oliveira

Cultura política como determinante histórico da participação social: o conselho municipal de saúde de Ipatinga(CMSI)



Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Orientadora: Prof^a. Dra. Maria Inês de Souza Bravo

Rio de Janeiro

2003

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA CCS/A

O48c Oliveira, Neide Gomes
Cultura política como determinante histórico da participação social: o Conselho Municipal de Saúde de Ipatinga - MG / Neide Gomes Oliveira. – 2003.
182 f.

Orientadora: Maria Inês de Souza Bravo.
Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social.
Bibliografia.

1. Controle social– Teses. 2. Participação política - Teses. 3. Cultura política – Teses. I.Bravo, Maria Inês de Souza. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Serviço Social. III. Título.

CDU 304 (815.12)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Neide Gomes Oliveira

**Cultura política como determinante histórico da participação social: o
conselho municipal de saúde de Ipatinga (CMSI)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Aprovada em: 23 de julho de 2003

Banca Examinadora

Prof^a. Dra. Maria Inês de Souza Bravo (Orientadora)
Faculdade de Serviço Social da UERJ

Prof^a. Dra. Marilda Villela Iamamoto
Faculdade de Serviço Social da UERJ

Prof^a. Dra. Potyara Amazoneida Pereira Pereira
Faculdade de Serviço Social da UnB

Rio de Janeiro

2003

AGRADECIMENTOS

À Deus, porque a Ele devo a minha vida, a sabedoria e a vontade de seguir em frente, mesmo quando os caminhos tornaram-se tortuosos e difíceis demais;

Aos meus pais e irmãos que, com toda simplicidade, souberam entender as minhas escolhas apoiando-as, sem questioná-las;

Às minhas companheiras de república e atual família, no Rio de Janeiro, (Jakeline, Luciana e Talita) que em meio a tantas turbulências e stress, souberam tolerar-me;

À minha amiga e companheira de todas as horas, Raquel e ao meu amigo Ricardo que acompanharam esse processo de construção do conhecimento e, que sabem as angústias vivenciadas para chegar ao fim. Ou seria melhor dizer, o começo de uma longa estrada que não tem mais volta;

Às amigas e amigo que compartilharam comigo a experiência tão rica da “sala de aula”, no Mestrado, obrigada por terem ajudado-me a superar a vontade de voltar para Minas, em muitos momentos. Como já disse outras vezes, eu estava na hora certa, no lugar certo e com as pessoas certas, nesses anos de mestrado. Em especial a amiga Andresa que, aventurou-se em vir para essa “imensidão” de Rio de Janeiro, pela paciência e interlocução. Com certeza sozinha seria muito difícil tolerar as muitas mudanças;

Aos muitos mestres e amigos, aqueles da graduação, da especialização e do mestrado que souberam fazer-me enveredar pelo caminho do conhecimento e, por terem colaborado para as muitas escolhas importantes, que mudaram o “rumo” de minha vida;

Ao mestre, amigo e companheiro, Ney Luiz que soube incentivar-me a trilhar novos caminhos, por ter me acolhido no Rio de Janeiro e, inclusive, por ter me deixado fazer parte de alguns momentos importantes de sua vida em família.

Aos muitos funcionários do mestrado, aqueles que passaram e os que ficaram, muito obrigada por tolerar-me;

À Magda, que cumpriu a difícil tarefa de transcrever as entrevistas, e que muitas vezes, serviu de interlocutora para as minhas dúvidas. Muito obrigada;

À Jakeline, que já existia em minha história passada e que agora aventurou-se em vir para o Rio de Janeiro, em busca de conhecimentos. Agradeço pelas

leituras e interlocução mesmo estando nessa loucura de viajar toda semana para Minas Gerais. Pode contar comigo para o que der e vier;

À Micheline, Cidinha, Mayre Lany e Luciane pessoas maravilhosas que eu aprendi a gostar gratuitamente;

À todos os amigos professores e alunos da Faculdade de Serviço Social de Ipatinga, a experiência de estar com vocês por algum tempo foi gratificante;

Em especial, à Terezinha e ao Milton, profissionais da saúde, que dedicaram horas de trabalho para resgatar-me da “loucura”, na qual me encontrava e, com certeza, sem essa “ajuda” eu não chegaria ao fim desse episódio de minha vida;

À Lúcia (HUPE) por entender as minhas necessidades e pelo companheirismo numa hora tão difícil;

Às amigas do Programa de Atenção Integral à Saúde (HUPE) que, diante das minhas incertezas e da vontade de abandonar tudo, colaboraram nesse processo, desculpem-me pela ausência e obrigada por tudo;

Aos conselheiros da gestão 2001/2002 e ex-conselheiros que, muito gentilmente concederam as entrevistas, sem a colaboração de vocês esse trabalho não tomaria esse caminho;

À Marilda e Potyara, profissionais brilhantes (mas, não “estrelas”), por aceitarem compor a banca da qualificação e a de defesa, que com certeza, colaboraram sobremaneira para o rumo dado a este estudo;

Por último, mas não menos importante, à Maria Inês, minha orientadora, que foi tornando-se amiga e companheira e que, muitas vezes ficava “desorientada” diante das minhas crises de medo e insegurança e, não foram poucas ao longo de todo o processo, mas que sabiamente soube mostrar que eu era capaz de superá-las. Obrigada pela interlocução tão necessária à construção do conhecimento, por ter cedido horas de seu precioso tempo e, também, pela confiança depositada em mim. Não me esquecerei dos finais de semanas e feriados que dedicou a esse estudo e dos longos desabafos ao telefone...

À todos vocês, que nas suas particularidades, contribuíram de forma significativa para a minha formação pessoal e profissional.

Obrigada por tudo!

RESUMO

OLIVEIRA, Neide Gomes. *Cultura política como determinante histórico da participação social: o conselho municipal de saúde de Ipatinga- MG, Brasil*. 2003. 182 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social, 2003.

O trabalho que ora apresentamos, é um estudo exploratório do Conselho Municipal de Saúde de Ipatinga (CMSI)– Minas Gerais. A questão central por nós abordada diz respeito à cultura política como determinante da participação social, na atualidade. Nesse sentido, apontamos que a cultura política que foi sendo gestada ao longo da formação sócio-econômica e político-cultural brasileira, em boa medida, teve suas bases em relações do tipo clientelista, populista e autoritarista, o que veio dificultando a participação da população nas decisões acerca das políticas sociais. No entanto, no final da década de 1970 e na década de 1980, no Brasil, ocorreu a complexificação da sociedade civil e a constituição da esfera pública democrática, a qual possibilitou contrarrestar a prática corrente. Um legado desse processo foi a constituição dos Conselhos de Direitos e de Políticas, os quais são mecanismos de controle social das ações do Estado pela sociedade. As questões supra-citadas fizeram-se necessárias, para discutirmos a expressão dessa cultura política na cidade de Ipatinga, no Leste de Minas Gerais, que vem sendo administrada por governos democráticos e populares desde 1989. Procuramos investigar se os Conselhos poderiam contribuir para a construção das relações democráticas, no Brasil, e, sobretudo ,em Ipatinga depois de um longo período de ditadura, em que não havia espaço para a participação e que as decisões eram tomadas de cima para baixo. Consideramos que no período posterior à “autocracia burguesa”, também nesse município foi possível a constituição da esfera pública democrática. No entanto, na atualidade, em decorrência das diversas transformações que vem processando-se no mundo do trabalho e no Estado, com a implementação do projeto neoliberal, percebe-se que há um retrocesso do processo participativo e o Conselho não tem se convertido em canal que expressa a vocalização das demandas da população quando reproduz certas práticas tradicionais de governar.

Palavras chave: Cultura política. Participação social. Saúde. Controle social.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Neide Gomes. *Political culture as a historical determinant of social participation: the city council health Ipatinga (WSIS)2003*. 182 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social, 2003.

The present work is an exploratory study of the City Health Council of Ipatinga – Minas Gerais. The central question broached for us is to say about the political culture as determinant of social participation, nowadays. In that way, we mean the political culture that was being managed during the Brazilian social-economic and political-cultural formation, to a great extent, had its base on relations like populist, authoritarianist and of dependence. Then, population's participation on decisions about the social politics was being difficult. Meanwhile, in the end of 1970 decade and in 1980 decade, in Brazil, the civil society suffered a complexity and occurred the constitution of a public and democratic scope. It changed over the current practice. An envoy of this process was the constitution of the Rights and Politics Councils, which are mechanisms of social control, by society, of the State's actions. The questions cited above were needed to discuss the expression of that political culture in Ipatinga city, located in the east of Minas Gerais. Popular and democratic governments since 1989 have managed it. We tried to investigate if the Councils could contribute to a construction of democratic relations, in Brazil, and, specially, in Ipatinga, after a long period of dictatorship, in which there wasn't condition to participate and the decisions were taken by the powerful ones. We considered in a subsequent period, after to "middle-class autocracy", was possible to establish the public democratic scope in this same town. However, nowadays, because of many transformations have been verified in work's world and in State, with the implementation of new liberalism project, we understand there is a retreat of the process of participation and the Council hasn't converted itself in a way that express the population demand, once certain traditional governmental practices are still reproduced.

Keywords: Political culture. Social participation. Social control. Health.

LISTA DE SIGLAS

ACESITA	Companhia de Aços Especiais de Itabira
AIS	Ações Integradas de Saúde
ARENA	Aliança da Renovação Nacional
CLS	Comissões Locais de Saúde
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMSI	Conselho Municipal de Saúde de IPatinga
FMI	Fundo Monetário Internacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PC	Partido Conservador
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMI	Prefeitura Municipal de Ipatinga
PP	Partido Progressista
PR	Partido Republicano
PRM	Partido Republicano Mineiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PSP	Partido Social Progressista
PSF	Programa Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SUDS	Sistema Único Descentralizado de Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
UDN	União Democrática Nacional
USIMINAS	Usina Siderúrgica de Minas Gerais

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	10
1	CULTURA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	20
1.1	Cultura política e participação social no Brasil: da escravidão ao golpe de 64	21
1.2	Os anos 80 e o ressurgimento da participação social	51
1.2.1	<u>O contexto histórico</u>	51
1.2.2	<u>Estado, sociedade civil e democracia ; substrato para o debate do controle social</u>	56
1.3	Lutas da saúde: projeto de reforma sanitária à implementação do Projeto neoliberal	66
1.4	Controle social e participação: a ressignificação de um conceito	71
2	A CULTURA POLÍTICA EM MINAS GERAIS E SUA EXPRESSÃO EM IPATINGA	82
2.1	As origens da cultura política tradicional mineira	82
2.2	A particularidade de Ipatinga – adesão e/ou oposição à cultura política mineira	97
2.2.1	<u>A emergência da cidade de Ipatinga: a siderurgia como base</u>	97
2.2.2	<u>As bases para a constituição de uma “nova cultura política”: antecedentes do processo de participação em Ipatinga</u>	105
3	RECONSTRUINDO O SIGNIFICADO HISTÓRICO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE IPATINGA (CMSI) – MG	116
3.1	O Conselho Municipal de Saúde de Ipatinga: da sua origem até a gestão 2001/2002	117
3.1.1	<u>O processo de constituição do CMSI: os movimentos sociais questionam a saúde em evidência</u>	118
3.1.2	<u>Breve incursão sobre a trajetória do CMSI e a relação com a Política de Saúde</u>	124
3.2	O CMSI e cultura política: gestão 2001/2002	137
3.3	Análise do MSI	154
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	166
	REFERÊNCIAS	175
	ANEXO A – Roteiro da Entrevista	181

INTRODUÇÃO

Hoje, na verdade, não sabemos ainda muito bem como o socialismo deve ser; mas já sabemos, sem dúvida, como o capitalismo é e, exatamente por isso, sabemos também que ele **não deve ser**. O capitalismo **não deve ser** porque não resolveu os problemas fundamentais da humanidade, inclusive os de ordem material; portanto, é legítima e racional a luta por uma nova ordem social. A humanidade só se põe problemas que pode resolver – já dizia Marx. Penso que o socialismo é o movimento real que encaminha soluções para as contradições do capitalismo (Coutinho,2000:148-9).

O interesse pela investigação na área das Políticas Sociais e, particularmente, pela temática do Conselho de Saúde, foi o contexto sócio-histórico no qual vem ocorrendo a implementação destes mecanismos, qual seja, o marcado pelo avanço do neoliberalismo¹ e o “visível” desmonte do Estado, no que se refere aos direitos sociais, incorrendo numa prática que dificulta a concretização plena, daquele modelo de democracia, que foi possível nos marcos da sociedade burguesa, rumo a construção do socialismo. Ou, se se queira, momento em que se tem a reorganização dos padrões de acumulação capitalista, o qual traz o acirramento das contradições no interior do processo de produção e reprodução das relações sociais, impondo a necessidade de estratégias novas para a transformação social .

O padrão de proteção social, conquistado à duras penas pelo conjunto dos trabalhadores que se configuraram, nos países de 1º mundo², no pós 2º Guerra, em um Estado de Bem Estar Social, provedor de direitos sociais, em meados de 1970,

¹ Anderson (1995), aponta que o neoliberalismo é um “fenômeno distinto do liberalismo clássico do século passado, e se constitui em uma reação teórica e política contra a intervenção do Estado”. O expoente do neoliberalismo é HAYEK. Na obra “O caminho da servidão”, Hayek ataca a intervenção do Estado, como forma de limitação do mercado, e diz, que tal intervenção ameaçaria a liberdade econômica e política. Nesse caso, o Estado deveria ser forte na relação com os sindicatos, no sentido de romper com o seu poder, e também no controle do dinheiro e, deveria se eximir ainda, dos gastos sociais e da economia, buscando assim, a estabilidade monetária. Para tanto, fazia-se necessário uma disciplina orçamentária a partir da diminuição dos gastos sociais com o bem estar, bem como reformas fiscais e, também, a busca da taxa “natural” de desemprego, incorrendo na criação de um exército industrial de reserva que teria a função de quebrar os sindicatos. Para Hayek, o crescimento voltaria a acontecer quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais fossem restituídos. A hegemonia deste programa ocorreu a partir do final da década de 70 na Inglaterra com o governo Thatcher, posteriormente com Reagan nos EUA, avançando para quase todos os países da Europa Ocidental, (cf. Anderson,1995).

² Para alguns autores, o Welfare State, não se constituiu da mesma forma nos diversos países, mesmo nos considerados de 1º mundo; para maior aprofundamento vide Laurell (1996), Pierson (1991) e Esping-Andersen(1995).

sofre uma inflexão. Sendo assim, alguns analistas apontam que as políticas sociais assumem uma orientação voltada para o mercado e as suas conseqüências são “mayor desigualdad, pobreza, segregación y, finalmente, polarización” (Abrahamson,1995:113). No caso do Brasil, tínhamos tido um “ensaio” para tal Estado de Bem Estar em 1988, o qual se expressa na Constituição Federal do mesmo ano, cuja “noção de seguridade supõe a universalidade de cobertura no âmbito da proteção social” (Yazbek,1998:54), englobando saúde, previdência e assistência social. Na realidade, este nem sequer se concretizou em termos de prática e, no contexto de avanço do neoliberalismo e de Reforma do Estado³, vê-se ameaçado de esfacelamento em decorrência do compromisso dos governantes em implementar as políticas editadas pelos organismos internacionais.

Embora na década de 1980, tenha sido forjada a possibilidade histórica de ultrapassarmos o marco do que se convencionou chamar de “cidadania regulada” – no que tange aos direitos sociais – a década de 1990 foi o palco histórico, no qual os governantes e as classes dominantes, em consonância com as propostas Consenso de Washington, (cf. Teixeira,1996), de ajuste externo em busca da estabilização monetária, “fizeram a opção” e adotaram uma política econômica monetarista, de reajuste neoliberal. Esta “opção” vem assolando milhões de brasileiros, deixando-os jogados à própria sorte, quando não, da solidariedade/filantropia da sociedade civil. IAMAMOTO (1998:126), afirma esta questão ao dizer que, “nesses tempos, em que se constata a

³ Sobre esta questão ver Bresser Pereira (1998). As concepções desse intelectual acerca da crise do Estado e as propostas para seu enfrentamento se constituíram em proposições conservadoras, estratégicas e neoliberais, mas, segundo o autor “a crise do Estado impôs a necessidade de reconstituí-lo; a globalização, o imperativo de redefinir suas funções”(p.33). Contudo, Bittar e Coelho (1997), afirmam que a reforma do Estado, não necessariamente teria que passar pelo Estado Mínimo. Em relação à reforma do Estado, afirma-se, no Brasil, um discurso com base nos argumentos de crise fiscal do Estado ou de crise do próprio Estado. Nesse caso, o mesmo não poderia manter os direitos afirmados. Assim, tem-se a divulgação de que há uma crise de governança do ponto de vista gerencial administrativo e financeiro, fazendo-se necessário, pois, criar estratégias de convencimento junto à sociedade civil. Todos os argumentos, em torno da crise do Estado, visam convencer a sociedade civil e política da necessidade e viabilidade de se realizar a reforma do Estado, a qual vai se dar a partir de uma nova forma de gerenciar que é a pública gerencial (DINIZ:1997). Sendo assim, há que se reformar o Estado, porém, no sentido de um Estado mínimo para o social e máximo para o capital. Ou seja, no cerne desta reforma estão as privatizações das estatais, sucateamento das políticas sociais, configurando-se, assim, na via encontrada pelo Estado para o enfrentamento da “suposta crise fiscal”. Por outro lado, alguns autores críticos, apontam que a reforma do Estado não necessariamente teria que passar pelo Estado mínimo. Contudo, mais uma vez, o Estado é atravessado pelos interesses particulares da minoria dominante e, a reforma vem se processando, no sentido do “Estado Mínimo”.

retração do Estado no campo das políticas sociais, amplia-se a transferência de responsabilidades para a sociedade civil no campo da prestação de serviços sociais”.

Os especialistas vêm apontando reiteradamente, que esta conjuntura corrobora e desenha um novo papel para o Estado, no que toca às políticas sociais. Ou seja, frente ao reordenamento do padrão de acumulação capitalista, as políticas sociais no mundo, e no Brasil, sofrem uma inflexão em relação às conquistas advindas com o pós 2^o Guerra e passam a ser cada vez mais restritas e seletivas. Como nos aponta LAURELL (1995:163), “o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalização, igualdade e gratuidade dos serviços sociais”. Temos então, uma contradição substancial, qual seja, ao mesmo tempo em que se tem a agudização da “questão social” em decorrência da própria “lógica destrutiva do capital”, na atualidade, tem-se a desresponsabilização por parte do Estado no enfrentamento da mesma; desresponsabilização esta que se detecta ao fazer uma análise da proposta da Seguridade Social que está inscrita na Constituição Federal de 1988, e a que vem sendo implementada no país. As políticas sociais na realidade, estão sofrendo um retrocesso, em relação às conquistas advindas com a Constituição de 1988, no caso brasileiro. IAMAMOTO (2000:87), discutindo estas questões, afirma

que a redução do emprego, aliada à retração do Estado em suas responsabilidades públicas no âmbito dos serviços e direitos sociais, faz crescer a pobreza e a miséria, e passa a comprometer os direitos sociais e humanos, inclusive o direito à própria vida.

O que estamos assistindo então, em decorrência dessa “opção” política que privilegia a elite dominante e que é “avassaladora” para grande parcela da população, é a agudização da questão social no interior do processo de produção e reprodução das relações sociais. O que implica dizer que temos um fosso cada vez maior entre ricos e pobres nesse país, que historicamente tem sido recordista, conforme indica algumas pesquisas, em termos de maior concentração de renda. IAMAMOTO (2000:53), salienta que

se de um lado, o agravamento da questão social (...) requer maior cobertura governamental, de outro lado, o Estado passa a adotar estratégias de focalização, privatização e desconcentração das políticas sociais, nem sempre acompanhadas da correspondente descentralização de recursos para os estados e municípios.

O capitalismo, nesta fase denominada por HARVEY (1994) de “acumulação flexível”, desarticula os ideais e projetos pautados na coletividade – que historicamente constituiu-se em reformar a ordem social (Estado de Bem-estar Social) e ou transformar a ordem social (“socialismo real”) – , e nos impõe o culto ao individualismo.

Com essa preocupação e, a partir de nossa inserção como assistente social, na Secretaria Municipal de Saúde de Caratinga, onde observamos uma certa manipulação por parte dos gestores das políticas, em relação aos Conselhos de Saúde e Assistência Social, foram construindo-se as nossas inquietações. Essa manipulação/cooptação manifestava-se nas diversas decisões tomadas pelos referidos Conselhos ou conselheiros que, em grande medida, privilegiavam ou legitimavam os “anseios” do executivo municipal, sem observar as demandas reais da população.

No entanto, há que se observar que Caratinga é uma cidade do interior de Minas Gerais, rural, com uma cultura política tradicional e com pouca tradição em movimentos sociais e sindical, o que demonstra uma sociedade civil frágil e pouco organizada em torno das demandas por direitos sociais. Pensamos que esta cultura política tradicional com características do clientelismo, do favor, dificultava a concretização destes mecanismos na perspectiva que está impressa na legislação, com a participação efetiva da população e que é caudatária dos movimentos progressistas da década de 1980⁴. Assim, começamos a questionar a implementação destes mecanismos, no sentido da democratização do Estado e da concretização de uma esfera pública democrática, e procuramos conhecer um pouco acerca das possibilidades dos mesmos através de algumas bibliografias e, posteriormente, elaboramos a nossa proposta de pesquisa empírica.

Oliveira (1998:37-38), afirma que

a esfera pública é, nos países capitalistas, sinônimo da democracia, simultânea ou concomitante, e ao longo do tempo os avanços sociais que mapeavam o acesso e a utilização do fundo público entraram num processo de interação com a consolidação de instituições políticas democráticas.

⁴ Desenvolvemos um pouco estas características, no que toca à Política de Saúde, em nossa monografia apresentada à Faculdade de Serviço Social de Caratinga – Minas Gerais, para a conclusão do Curso de Especialização “A Organização do Trabalho e Serviços no âmbito das Políticas Públicas Municipais”, realizado no ano de 2000.

Nesse caso, essa para nós é um espaço ou arena de conflitos onde se fazem representar interesses diferenciados. Esse mesmo autor assevera que, “a estruturação da esfera pública, mesmo nos limites do Estado classista, nega à burguesia a propriedade do Estado e sua dominação exclusiva (...)”. Isso é de suma importância, pois abre-se a possibilidade para que, “(...) dentro dos limites das “incertezas previsíveis”, avanços sobre terrenos antes santuários sagrados de outras classes ou interesses, à condição de que isto se passe através de uma re-estruturação da própria esfera pública, nunca de sua destruição, (39-40).

A pesquisa empírica foi então, realizada na cidade de Ipatinga– MG, que vem sendo governada pelo Partido dos Trabalhadores desde 1989⁵.

Ipatinga, é uma jovem cidade que completou 39 anos de emancipação política, em 29 de abril, do corrente ano. Trata-se de uma cidade localizada no Leste de Minas Gerais, na região conhecida como Vale do Aço e, desde o seu nascimento, já apontava para um potencial de crescimento com forte tendência industrial, por fazer parte da zona metalúrgica de Minas Gerais e estar situada bem próxima ao Quadrilátero Ferrífero. Justamente por conta da sua localização geográfica estratégica, com uma malha ferroviária e rodoviária que a interliga com os grandes centros do país, além da proximidade com outras siderúrgicas como a ACESITA em Timóteo, e a Belgo Mineira em João Monlevade, é que Ipatinga foi escolhida para sediar a empresa USIMINAS, a qual se transformou na principal fonte econômica do município, (cf. Rueda, 1992).

Atualmente, a área total da cidade é de aproximadamente 170Km², com cerca de 205 mil habitantes e população tipicamente urbana, sendo que a maior parte da mão de obra está ligada direta ou indiretamente ao setor siderúrgico e metalúrgico, muito embora tenha também um setor de serviços fortemente desenvolvido. O Produto Interno Bruto é de R\$2,01 bilhões. No que se refere à infra-estrutura, o Jornal Diário do Aço (1999:52), aponta que é uma das mais privilegiadas e que mesmo tendo o

⁵ Cabe aqui esclarecer que, embora tenha sido a inserção profissional, na Secretaria Municipal de Saúde de Caratinga, que nos revelou o interesse pela investigação, nós definimos como campo empírico para nossa pesquisa, o Conselho de Saúde da cidade de Ipatinga.

aumento populacional com taxa de 1,7% no período de 1980 a 1996, garante aos moradores uma boa qualidade de vida, nos variados aspectos: saúde, educação, limpeza urbana, esporte e lazer, cuja expectativa de vida é de 70,5 anos. Numa entrevista cedida a este jornal, em 1999, o atual prefeito, Chico Ferramenta afirmou que há em Ipatinga um “equilíbrio entre desenvolvimento, qualidade de vida e cidadania”.

Nesse sentido, o que balizou a nossa opção foi, sobretudo, o nosso interesse em verificar a concretização de tal mecanismo numa cidade industrial, marcada por uma dinâmica sócio-política diferente da de Caratinga, com um processo histórico com tradição em movimentos sociais e sindical e, que vem sendo administrada por governos democráticos e populares, desde 1989.

Estamos compreendendo por Governo Democrático e Popular, o que ficou conhecido como o jeito do PT governar, o modelo de administração que proporcione tanto o crescimento econômico quanto a distribuição de renda, a democratização da relação estado/sociedade civil pela participação dos cidadãos nas decisões acerca das questões concernentes ao seu cotidiano, sobretudo no tocante às decisões e gestão das políticas sociais. Ou seja, seria

uma gestão democrática aquela que direciona seus recursos de acordo com os interesses da maioria e também cria condições para a ampliação dos direitos em geral, dando atenção às demandas da sociedade civil através das suas instâncias de representação (Oliveira, 2000:115).

A partir do exposto, estamos defendendo a hipótese de que a democracia, ganha centralidade frente a alguns canais específicos de participação que se abrem na atualidade, dentre eles, situamos os Conselhos de Políticas e de Direito. Bravo (1998) analisa as práticas de institucionalização dos Conselhos e indica que eles abriram espaços para os setores populares e suas organizações participarem na gestão das políticas públicas, apesar das contradições existentes. A mesma autora e Souza (2002:63), afirmam que

os Conselhos foram concebidos como um dos mecanismos de democratização do poder na perspectiva de estabelecer novas bases de relação Estado e sociedade por meio da introdução de novos sujeitos políticos. Sendo assim, podem ser visualizados como

inovações na gestão das políticas sociais, procurando assegurar que o Estado atue em função da sociedade, no fortalecimento da esfera pública.

Dentro desta discussão, faz-se relevante compreender um pouco o que são esses Conselhos, bem como quais as suas atribuições e competências. Os Conselhos de Saúde, Nacional, Estaduais e Municipais são "a instância, consultiva, deliberativa e fiscalizadora da gestão do SUS em cada um dos três níveis de governo, além de serem responsáveis pela definição de políticas e estratégias para a saúde em sua área de atuação" (Cunha et al., 1995:35). Os mesmos devem ser criados a partir de projeto de lei em cada nível de governo, lei esta que definirá a sua composição, bem como as demais normas inerentes ao seu legítimo funcionamento.

A composição dos Conselhos deve ser feita de forma paritária, sendo que a metade de seus membros deve representar os usuários dos Serviços de Saúde, e a outra metade deve ser formada pelos trabalhadores da área, prestadores de serviços privados e por representantes governamentais.

Os Conselhos de Saúde tem por funções, "formular estratégias, controlar e fiscalizar a execução da Política de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos" (*idem*:24). É dever dos gestores de Saúde federal, estadual e municipal, os quais representam o SUS, "traçar a Política de Saúde" (*idem ibidem*), cabendo aos Conselhos que são instâncias deliberativas, "formular estratégias que podem aperfeiçoar e corrigir os rumos desta política" (*idem ibidem*).

Com esta breve explanação acerca da lógica dos Conselhos, retomamos a discussão, no sentido de reafirmar a sua inserção no interior da dinâmica das lutas sociais, donde sobressai a perspectiva de democratização da esfera pública, aqui entendida enquanto espaço para a realização das relações de ordem política, ou seja, espaço legítimo para os embates e lutas políticas, em torno das políticas sociais específicas.

Em virtude do caráter exploratório de nosso estudo, buscamos compreender o Conselho Municipal de Saúde de Ipatinga (CMSI) através da coleta de dados em fontes primárias e secundárias. O trabalho de campo consistiu da observação direta pela

participação em reuniões do CMSI⁶, numa Pré-Conferência e, na Conferência Municipal de Saúde de 2002.

Além da realização de oito entrevistas com conselheiros da Gestão 2001/2002 e, duas entrevistas com pessoas ligadas aos movimentos do final da década de 1980 e início da década de 1990, entrevistas essas necessárias para entender o processo de constituição do CMSI. Das oito entrevistas realizadas, quatro (04) foram com representantes dos usuários, duas (02) com representantes dos trabalhadores de saúde e duas (02) com prestadores de serviço (01 público e 01 privado). As fontes secundárias foram as atas do conselho, jornais, relatórios das Conferências.

Não foi possível colher informações, ou verificar se as diretrizes retiradas nas Conferências são consideradas, na íntegra, para a elaboração dos Planos Municipais de Saúde, pois, não conseguimos acessar os mesmos. No entanto, através dos relatórios das Conferências, nos quais aparece um balanço das diretrizes aprovadas na anterior, pudemos verificar que, em grande medida, as ações e projetos da Secretaria Municipal de Saúde se pautam nas diretrizes das Conferências.

Em síntese, não optamos por um único recurso para a coleta de dados, mas sim, pela utilização de instrumentos diferenciados para a captação das informações, pois, a nosso ver, complementam-se e permitem-nos conduzir as análises, sem incorrer na deturpação dos fatos, ou seja, tem-se uma dimensão teórico investigativa de construção e reconstrução do objeto de estudo, de forma a ultrapassar as aparências. Em relação aos entrevistados, não os identificamos, por conta da solicitação de anonimato de alguns conselheiros. Nesse caso, fizemos a opção de guardar o anonimato em todos os relatos das entrevistas utilizadas nessa dissertação e suas falas serão apresentadas por número.

A sistematização dos resultados de nossa pesquisa encontra-se nessa dissertação, estruturada em três capítulos.

⁶ Ao todo participei de oito reuniões do conselho, gestão 2001/2002, sendo que duas delas foram na forma de audiência pública, convocada pela Câmara de Vereadores.

A tônica do **capítulo 1** é uma retomada da formação social do Brasil, por entendermos que é inviável analisar os Conselhos, sem passar pela discussão da cultura política desse país que, em boa medida, foi marcada pelo clientelismo, populismo e autoritarismo. Assim, procurou-se destacar, ainda que sucintamente, por qual via se deu a participação em alguns períodos, específicos, a saber: antes de 1930; de 1930 a 1945; de 1945 a 1964 e de 1964 a 1979. Ganha centralidade no nosso estudo, as décadas de 1980 e 1990. Tal centralidade, decorre do fato de ter sido na primeira que se gestou a proposta dos Conselhos e, na segunda, que se iniciou a sua implementação, nos níveis nacional, estadual e municipal.

No **capítulo 2**, procuramos resgatar os traços da cultura política mineira, a partir de algumas bibliografias que apontam as influências nacionais. Entretanto, algumas particularidades históricas são destacadas, no que toca à política tradicional estadual. O grande eixo deste capítulo foi a tentativa de situar a cultura política conservadora, que é marca de Minas Gerais, para estudar o caso de Ipatinga. Assim, explicitamos o contexto do surgimento da cidade, bem como o seu imbricamento com o processo de constituição da USIMINAS e, ainda, as relações políticas tradicionais que aí se estabeleceram. Destacamos, também, a constituição dos movimentos sociais na década de 1980, os quais possibilitaram a ascensão do Partido dos Trabalhadores à administração municipal, quando a política local que, historicamente foi calcada no modelo tradicional e clientelista de governar, sofreu uma inflexão. Posteriormente, apontamos como a questão da fragmentação social típica da década de 1990, com a implementação da política neoliberal, tem o poder de corroer as bases da participação social.

No **capítulo 3**, tratamos, especificamente, da pesquisa realizada junto ao CMSI, e destacamos o processo de constituição do mesmo, no contexto de mobilização social. Nesse caso, procuramos realizar uma incursão pela trajetória dos movimentos ligados à saúde, bem como reconstituímos o processo de participação do CMSI, na definição da Política de Saúde. Ao final, fizemos uma análise da gestão 2001/2002 do Conselho e procuramos destacar os avanços e recuos deste mecanismo, na atualidade, em confronto com o passado. Ressaltamos que, na prática política corrente, há um

incentivo à participação popular; no entanto, esta não pode colocar em risco o modelo de administração vigente, o qual vem retomando práticas conservadoras de governar que, em grande medida, prejudica ou impede a participação crítica dos cidadãos e dos movimentos sociais.

Encerramos a dissertação, fazendo algumas considerações gerais, acerca da possibilidade do Conselho contribuir ou possibilitar a prática participativa, no contexto de fragmentação social. Nosso interesse foi o de analisar, se o Conselho teria o potencial de contribuir para o rompimento da cultura paternalista e clientelista e, dessa forma, participar da elaboração da Política de Saúde, ou seja, se esta realidade propiciaria a implementação destes mecanismos, no sentido da democratização da relação entre o Estado e sociedade civil.

Sabemos que o conteúdo aqui apresentado não é inovador, mas a fecundidade desta análise está no fato de procurarmos apreender os determinantes da participação social para compreender a forma que ela se dá hoje, no Brasil, particularmente em Ipatinga – MG e, sobretudo, no Conselho de Saúde, que é considerado um dos espaços institucionalizados de participação. Assim, não podemos discutir os Conselhos isolados da trajetória histórica, de nossa formação social, que se constituiu sobre as bases do escravismo e que excluiu a grande massa da população do processo de tomada de decisões. Isto quer dizer que não se pode creditar o problema da não participação a este mecanismo, pois este é um problema histórico do processo contraditório de constituição da cidadania, no Brasil, e da pouca participação política, por conta dos longos períodos de autoritarismo.

1 CULTURA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Objetivamos neste capítulo, fazer uma discussão acerca da **cultura política** no Brasil, procurando resgatar as suas características, assim como a forma pela qual se expressa no processo de organização da sociedade civil, sobretudo no tocante a participação popular. Destacamos o contexto em que se gestaram práticas que questionavam a ordem estabelecida quando uma multiplicidade de organizações e ações voltadas para a coletividade, colocaram na ordem do dia a “questão social” e a luta pelo Estado democrático e de direito, na década de 1980. Nesse cenário é que se situa a experiência dos Conselhos, os quais são mecanismos de participação da população no controle das ações do Estado, bem como tratamos do período de implementação desses mecanismos, na década de 1990, em que sobressai a proposta de Estado Mínimo dificultando, assim, a prática da democracia participativa conforme defendido pelos movimentos da década de 1980.

O entendimento que baliza este estudo é o de que a **cultura política** tradicional (conservadora) ao longo da formação histórica do Brasil, de sua trajetória política, conformou certas práticas que dificultavam a participação popular, quando não a impediam. Nesse caso, tem-se por pressuposto, que esta irá determinar em boa medida a participação social, na atual conjuntura. O grande eixo deste capítulo é situar esta cultura política para, posteriormente, estudar o caso da cultura política em Ipatinga, objeto do trabalho, tendo por parâmetro as determinações macro-sociais .

1.1 Cultura política e participação social no Brasil: da escravidão ao golpe de 64

Cabe inicialmente, qualificar o que está se entendendo por **cultura política**. Segundo Freire (1999), o conceito de cultura política encerra várias polêmicas no campo das Ciências Sociais e já estava presente nas preocupações de vários autores de distintos marcos teóricos; dentre eles Rousseau, Toqueville e Gramsci. Para Ianni (1996:143), “a cultura não é inocente. Todas as expressões culturais, compreendendo valores e padrões, maneiras de pensar e dizer, modos de viver e trabalhar, criam-se e recriam-se na trama das relações sociais”. A cultura pode ser entendida como um processo construído pela experiência humana, ou aprendizado social que, pode envolver tanto conhecimentos como costumes, instituições, os quais são acumulados e transmitidos coletivamente ao longo do tempo, sendo típica de uma dada sociedade, reproduzindo-se por, e nesta sociedade.

Nesse caso, a cultura de um povo guarda relação com questões econômicas, políticas, sociais e ideológicas, ou seja, com as formas concretas de constituição e da inserção das classes sociais no modo de produção, aqui especificamente, estamos tratando do modo de produção capitalista. Como bem afirma Ianni (1996:147), “a cultura tem vida, com a vida da sociedade, dos grupos raciais, regionais, religiosos e outros, da mesma forma que com a vida das classes: burguesia, campesinato, operariado, setores médios”. Assim, há que pensá-la como produzida no cotidiano dos homens e pelos homens, ou seja, não se pode desvinculá-la do sujeito concreto, historicamente situado em sua realidade concreta, haja vista ser este sujeito (homem) o único capaz de produzir história e cultura. Vejamos:

os homens são produtores de suas representações, de suas idéias etc., mas os homens reais e ativos, tal como se acham condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e pelo intercâmbio que a ele corresponde, até chegar às suas formações mais amplas (Marx e Engels:1977).

Se a cultura tem a ver com o processo histórico de constituição de uma dada sociedade, das relações de classes e é condicionada ou determinada por estas, ao

acrescentarmos à cultura o adjetivo política, que significa a “ciência dos fenômenos relativos ao Estado, (...) arte de bem governar os povos (...) habilidade do trato das relações humanas, (Ferreira,1988:397), que tem a ver com a forma pela qual se dá a relação do governo com o povo, no sentido de manter a hegemonia de um determinado grupo sobre o outro, chegamos ao entendimento que se segue. Por **cultura política**, estamos compreendendo, aquela que foi sendo gestada ao longo das relações entre Estado e a sociedade que estão subjacentes ao processo de formação social, político e econômico do Brasil e que, em grande medida, tiveram por substrato, o clientelismo, o populismo e o autoritarismo.

O **clientelismo** é uma característica constitutiva do universo político brasileiro e pode ser entendido a partir de relações que envolvem a dependência pessoal, paternalismo, mandonismo, troca de favores, bem como laços de lealdade, os quais são estabelecidas entre os políticos e parcela da população. Sendo assim, as relações que são estabelecidas se dão entre pessoas que não detêm o mesmo poder, quer seja político ou econômico, podendo configurar-se em trocas materiais e imateriais. Nesse sentido, o clientelismo, no Brasil, é constitutivo do universo político e tem servido para manter a hegemonia da classe dominante sobre a dominada (Leal,mimeo:1999). Na mesma autora tem-se a concepção de que a ausência da formação da esfera pública é que caracterizaria e alimentaria o clientelismo, ou seja, a esfera pública ampliada teria a possibilidade de romper com estas práticas. Nesse caso, cabe pensar se a esfera pública aqui constituída, na década de 1980, foi capaz de romper com o clientelismo e instaurar uma nova relação Estado/sociedade civil. Sobretudo diante da assertiva de Coutinho (1999:217), que “resta ainda um longo caminho a percorrer na luta para ampliar a socialização da política, para construir um efetivo protagonismo das massas, capaz de consolidar definitivamente a sociedade civil brasileira como protagonista de nossa esfera pública (...)”.

Em síntese, a **cultura política** que veio sendo gestada ao longo das relações histórico-social do capitalismo, no Brasil, são permeadas pelas relações supra-citadas e é determinada e retroalimenta-se por essas relações, podendo ser modificada, a partir

da constituição de uma nova cultura política ou forma de conceber e de se relacionar com a esfera da produção e reprodução.

O ingresso do Brasil, na modernidade, ou no modo de produção capitalista, deu-se pela particularidade da questão agrária, com fortes características escravocratas, ou seja, entra no capitalismo sem passar pelo processo “clássico” de sua constituição, o da transição pelo feudalismo⁷. Nesse caso, tivemos a emergência do “sujeito livre”, o que não redundou mecanicamente na emergência do cidadão; resultou, na realidade, na figura típica do agregado que, por ser independente, não é escravo sendo, portanto, “livre”. “Nem proprietários nem proletários, seu acesso à vida social e a seus bens depende materialmente do favor, indireto ou direto, de um grande”, (Schwarz,1988:16), tem-se então a prestação de favor em troca da obediência, onde a liberdade o submete a uma relação, na qual o mecanismo do favor, transformou-se na “mediação quase universal”,(idem ibidem). Ianni (1996:57-58), reafirma essa idéia; vejamos em suas próprias palavras:

Foram séculos de escravatura, determinando a organização do trabalho e vida, a economia, política e cultura. Os séculos de trabalho escravizado produziram todo o universo de valores, padrões, idéias, doutrinas, modos de ser, pensar e agir. Na colônia e no império nem tudo era diretamente baseado no regime de trabalho escravo, mas esse regime influenciava bastante o conjunto da sociedade.

Temos, portanto, que o ideário que era típico do escravismo , ultrapassa os séculos e se repõe no capitalismo, sob novas formas e este é o solo fértil para o desenvolvimento da prática do clientelismo, ressignificando a prática do favor.

⁷ Gorender (1990), aponta “duas variantes na formação do capitalismo”, que seriam o feudalismo e o escravismo. O primeiro caso, diz respeito à Europa, onde a acumulação originária ou primitiva do capital deu-se a partir do feudalismo, (este seria o modo clássico de transição para o capitalismo). No que se refere às revoluções burguesas européias, o autor afirma que, em boa medida, conseguiram enfrentar os obstáculos ao desenvolvimento do capitalismo, principalmente, no que diz respeito ao processo histórico que dissocia os camponeses dos meios de produção. Ou seja, momento em que se tem a constituição do trabalhador livre para ingressar no trabalho fabril pela venda de sua força de trabalho, tornando-se assim, assalariado. Nestes países de transição “clássica” ao capitalismo, a burguesia conseguiu se afirmar como a nova classe dominante. O segundo caso, é o do Brasil, onde não houve feudalismo, daí a acumulação originária ou primitiva ter processado-se, a partir do escravismo colonial e, a burguesia não conseguiu constituir-se enquanto classe dominante, tendo que se aliar às oligarquias rurais para conseguir o domínio.

Fernandes (1968:11), procura destacar a particularidade dessa formação, que passou por vários padrões de dominação colonial e, que pelo viés da questão agrária, inseriu-se no capitalismo como “uma sociedade nacional do ‘mundo subdesenvolvido’”. Ou seja, passou de um padrão de dependência colonial para um outro, também de dependência, o capitalista, com todas as relações de exploração daí decorrentes e que conformaram o futuro do país, e que, na atualidade, é mais que pano de fundo, visto que esta é, em grande medida, determinada pelo passado. É nesse sentido que se pretende reconstituir o passado, para compreender essa cultura política.

Este autor procura compreender as classes sociais na América Latina, no contexto tensionado da sociedade capitalista, onde as classes sociais estão em constante conflito. Nesse sentido, destaca que a constituição das classes sociais na América Latina guarda certas particularidades em relação às européias e americanas. Segundo o autor, tal constituição deu-se de forma “sui generis”. E, no caso específico do Brasil, houve uma “convivência” entre a elite européia (castas e estamentos) e os “excluídos” e, tal elite, tratava de não se “misturar” com os escravos e os índios, dando origem a histórica e resistente desigualdade racial.

Fernandes (idem:12), destaca que,

“as nações politicamente ‘livres’ mas economicamente ‘dependentes’, que surgiram como produtos históricos da ‘expansão do mundo ocidental moderno’, não evoluíram para o capitalismo por causa das estruturas econômicas e sociais vinculadas à economia exportadora das plantações. No caso brasileiro, por exemplo, essa economia só ganhou significado capitalista interno após a ruptura com o antigo sistema colonial e, ainda assim, preservou (em grau variável, conforme as regiões do País que se considerem) sua organização e funções extracapitalistas, nas quais repousava o poder econômico, social e político dos grandes proprietários rurais, mesmo após o desaparecimento da escravidão (que se deu em 1888), a desagregação do regime de castas e a universalização do trabalho livre. Entretanto, é a estrutura agrária dessas nações que fornece, ao mesmo tempo, a base política e os fundamentos econômicos ou sociais para a absorção inicial do capitalismo (organizada em torno dos ‘negócios de exportação e de importação’) e sua implantação definitiva, como uma realidade histórica interna (graças à viabilidade daquele desenvolvimento e às suas repercussões posteriores sobre a diferenciação do sistema econômico)”.

Assim, a própria constituição das classes sociais, desde os primórdios, deu-se desenvolvendo uma condição de submissão, na qual não ocorreu o entrosamento das classes, mas sim a preservação dos estamentos dominantes da aristocracia agrária e a submissão das demais classes. Temos então, que a constituição da classe submissa é

herança histórica de nosso passado escravocrata e se repõe no modo de produção capitalista. Ou seja, a relação das classes sociais que se formaram no período colonial, tornou-se herança de sua submissão, na formação do capitalismo, e levou a uma dependência pessoal de clientes no trato com os patrões, as quais conformaram a relação política do país, marcada pelo clientelismo, populismo e autoritarismo. De acordo com Weffort (1978:71-72), “com respeito ao Brasil, dificilmente se poderia analisar a participação política das classes sociais sem ter em conta a grande heterogeneidade interna de cada uma delas”, quer sejam a classe dominante ou a dominada.

Não se pode tomar a divisão da classe, somente do ponto de vista da herança da divisão interna/externa (casta, estamento) que mostra a gênese de um povo submisso e de um povo que explora o próprio povo. Isto é importante para a compreensão do processo, mas não é tudo, e devemos pensar, principalmente, o próprio modelo de capitalismo que vem sendo gestado, desde o colonialismo. Capitalismo este que se instaura de forma dependente e não auto-sustentado, relegando os interesses das classes subalternas a segundo plano, destituindo-os dos direitos básicos em favor da concentração do capital.

Vejamos um pouco mais sobre a constituição do modo de produção capitalista. Marx (1969), a partir de estudos históricos, situa a acumulação primitiva, aquele período da produção mercantil simples, como a fase que antecede à constituição do modo de produção tipicamente capitalista⁸, no qual ocorria a produção da mercadoria com a finalidade de satisfazer as necessidades humanas tendo, portanto, utilidade. Tal utilidade, para Marx, seria definida pelo valor de uso que a mercadoria tem. Nesse

⁸ Gorender(1990:07), aponta esta questão e afirma que, “a constituição do modo de produção capitalista, qualquer que seja a via pela qual se processe, tem sempre uma fase precedente – a da acumulação originária (também chamada de primitiva) do capital. Ou seja, trata-se de uma acumulação do capital realizada por meio de mecanismos ainda não essencialmente capitalistas, não se baseando, portanto, na produção de mais-valia mediante exploração do trabalho assalariado livre. Ao atingir certo nível e num quadro social já transformado, a acumulação originária do capital culmina na constituição do modo de produção capitalista”.

período, entretanto, ainda não se demonstra a forma de produção da sociedade capitalista, mas sim, a sua gênese.

O autor destaca que na sociedade burguesa, a forma social do valor das mercadorias é o valor de troca, ou seja, o valor que as mercadorias contém só se manifesta na troca. Esse é o fetiche, ou o que é característica social dos trabalhos privados só se evidenciam na troca em que o valor é “naturalizado”, aparecendo como derivado da natureza da mercadoria e não como fruto do trabalho humano. A sociedade capitalista estabelece uma inversão, aqui o valor de uso da mercadoria, ou seja, sua capacidade de responder as necessidades humanas é apenas veículo para o objetivo principal da produção: a troca. É somente neste modo de produção, que se tem a produção da mais-valia pela exploração do trabalho assalariado.

Para Gorender (1990:11), o crescimento da burguesia mercantil, bem como “o seu desdobramento em comerciantes e banqueiros, não caracterizava a existência do capitalismo, nem era incompatível com a sobrevivência prolongada do escravismo colonial no Brasil”. É somente com o capital industrial que se tem a produção da mais valia, pela exploração do sobretrabalho, que é típica do modo de produção capitalista. Reportando-se a Marx, afirma o autor que esta “é a única forma do capital cuja função não consiste apenas na apropriação da mais-valia, pois também é o promotor da sua criação”, (idem *ibidem*).

Entendemos que não poderíamos começar este estudo sem recorrer a estas questões que são determinantes de nossa trajetória política. Como já foi visto, o Brasil entra no modo de produção capitalista fora dos moldes “clássicos”, ou seja, sai do modo escravocrata, em final do século XIX, e entra para o capitalismo sem a vivência do feudalismo. Temos então, a cristalização de um regime de produção capitalista pautado na agroexportação, mesmo eixo econômico da era do escravismo, sob o mando das grandes oligarquias rurais. E esta questão é determinante das relações que se gestaram posteriormente, conforme salientado por Ianni (1996:61-2,64),

um século depois da Abolição subsistem heranças das formas culturais e de sociabilidade produzidas com o escravismo. (...) Os séculos de escravismo marcaram funda e largamente a formação social brasileira, em suas peculiaridades sociais, econômicas, políticas e culturais.

Gorender (1990:25), salienta que mesmo após a extinção do escravismo, não ocorreu mecanicamente a afirmação do capitalismo, o que ocorreu foi a prevalência “no setor agrícola da economia nacional do latifúndio plantacionista ou pecuário”, cujas relações de produção, conjugavam “elementos da economia camponesa com o pagamento de salários de modalidade pré-capitalistas”. Ocorreu aqui, então, a convivência do arcaico com o moderno, característica presente no capitalismo brasileiro, ressaltado por Oliveira (1987). Assim, quando a burguesia industrial atinge um nível maior de amadurecimento, ela tornou-se conservadora, pois a ela não importava mudar a ordem social que havia sido estabelecida após as grandes transformações, advindas com a Abolição e com a República. Este conservadorismo se dava em esfera nacional e, segundo Gorender (1990:46),

de modo geral, durante a Primeira República e ainda depois, os industriais se vinculavam mais estreitamente com as oligarquias estaduais do que com os industriais de outras regiões. O que dificultava a formação da consciência burguesa de classe com uma visão nacional”.

Dessa forma, os latifundiários da agricultura cafeeira mantiveram o poder privado, que lhes garantiu os vínculos de dependência econômica e política até o início dos anos 20 do século passado, quando, segundo Gorender ((idem:59), “o chamado ‘complexo cafeeiro’ deixará de ser fator positivo para o desenvolvimento industrial e se converterá, nitidamente, em obstáculo”. Posterior a 1920, ainda, segundo o mesmo autor, ocorre um forte financiamento por parte dos bancos internacionais e, também, de alguns governos de estados cafeeiros, principalmente, São Paulo, o que possibilitou a expansão da cafeeira, em detrimento da indústria, até a famosa Crise de 1929. A partir do exposto, fica claro que os interesses da hegemonia cafeeira eram obstáculos ao desenvolvimento capitalista, uma vez que se queria a manutenção do modelo agrário exportador e, isso, em grande medida, foi alvo de mudanças com a Revolução de 30. Mesmo que retoricamente, pois, esses interesses de alguma forma foram mantidos.

O Estado, no período da República Velha, defendeu o liberalismo econômico, ou seja, a burguesia emergiu sobre os auspícios do liberalismo, mas não o absoluto, uma vez que o Estado, muitas vezes, assumira o financiamento da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento do modo de produção, emergente em terras brasileiras. Em suma, ao Estado, nesse caso, coube controlar as tensões sociais, subsumiu a participação popular, devido às mudanças das economias na América Latina, após a Crise de 1929, ou seja, assumiu os interesses de uma determinada classe, em detrimento das outras, conforme bem apontado nas análises de Estado por autores marxistas.

Outra característica que é constitutiva do universo político brasileiro e que se tornou fundamental para discutir a participação popular, além do clientelismo, como já apontamos, é o **populismo**. Este pode ser considerado “como estilo de governo, sempre sensível às pressões populares, ou como política de massas, que buscava conduzir, manipulando suas aspirações”(…), (Cf.Weffort:61). Em Coutinho (1999:206), encontramos a interpretação do mesmo “como uma tentativa de incorporar ao bloco do poder, em posição subalterna, os trabalhadores assalariados urbanos, através da concessão de direitos sociais e de vantagens econômicas reais”. O populismo, no Brasil, segundo Dulci (1986:25), vai desde a Revolução de 30 até o Golpe Militar de 1964. Este autor assevera que,

o Estado Populista nasceu em circunstâncias especiais. A crise do capitalismo internacional, desencadeada em 1929, levou ao colapso o modelo agro-exportador em que estava fundamentada de maneira estrita a economia brasileira, arrastando consigo a estrutura oligárquica de dominação política que lhe correspondia. A Revolução de 30, sobrevindo imediatamente, foi a manifestação histórica desse processo de crise.

Gorender (1990:64), tratando do mesmo assunto, afirma que

o movimento político-militar de 30 realizou uma tarefa importante para desobstruir o caminho ao desenvolvimento do capitalismo: apeou do poder a oligarquia dos fazendeiros do café e dos seus associados do capital bancário e comercial, a qual governava o Brasil há quarenta anos.

Parece ser recorrente nas bibliografias que analisam a história política brasileira que a “Revolução de 30”, marcou uma inflexão nas relações do Estado oligárquico.

Emergiu, pois, um novo Estado que se contrastou com o anterior, marcado pelo liberalismo e que passou a incorporar os novos segmentos sociais que surgiram no cenário político, quais sejam: a burguesia, setores médios e operários. Ocorreu nesse período, então, o deslocamento da hegemonia política das oligarquias tradicionais para o Estado, sem contudo, destruir os baluartes tanto políticos, quanto econômicos da oligarquia. Segundo Dulci (1986:25), este Estado, teve

papel ativo, não só na formulação de políticas, como na fixação de modalidades de participação da Sociedade Civil. Define-se aos poucos como 'populista', na medida em que se apresenta como 'Estado de Compromisso' baseado num 'pacto de classes'. A incorporação de setores médios e operários, sob formas de controle 'cartorial' e corporativo, adquire especial relevo, por pretender a dissolução dos antagonismos sociais, servindo de obstáculo à livre expressão dos interesses de classe. Grifos do autor

Santos (1978), afirma que foi nesse período, que se deu o anúncio da necessidade do Estado intervir na vida econômica com o objetivo de estimular a industrialização. Não obstante, nesse período, pode-se destacar o início da industrialização no país e esta joga papel importante na construção das cidades e urbanização dos grandes centros, locus privilegiado da política populista, que é um (...) fenômeno das regiões atingidas pela intensificação do processo de urbanização", (cf. Weffort:28). O populismo, teve início com Vargas, numa perspectiva de incorporar as grandes massas emergentes aos benefícios advindos com a industrialização, assim como à nova ordem social e econômica e, "(..) é, no essencial, a exaltação do poder público; é o próprio Estado colocando-se através do líder, em contacto direto com os indivíduos reunidos na massa"(idem).

Nesse sentido, faz-se relevante entender que a sociedade industrial moderna engendrou condições sócio-históricas, nas quais ocorreram a formação das classes sociais, principalmente, em se tratando das classes populares. Ou seja, é neste meandro de formação e organização material e política da sociedade burguesa, no Brasil, que se teve a constituição de uma vida urbana, marcada por relações de trabalho "livre" e, portanto, assalariado, a qual trouxe em seu bojo uma lógica dominante e totalmente dicotomizadora, bem como excludente, lógica esta, típica do modo de produção capitalista.

A industrialização que teve início, no Brasil, no novo Estado, propiciou a formação de uma sociedade urbano-industrial, marcada pela exclusão de grande parcela da população dos bens e serviços. Foi evidenciada a partir do modelo político populista que, se preocupava com a manutenção e a reprodução da força de trabalho assalariada e não com a classe trabalhadora em geral e, desta forma, com a produção e reprodução capitalista. Em resumo, em termos gramscianos, pode-se dizer que a Revolução de 1930 foi uma “revolução pelo alto”, no entanto, ela mudou a “cara” do Brasil, quando possibilitou a modernização pela industrialização em poucas décadas, conforme Nogueira (1998); e, para Coutinho (1999), teve início, nesse período, uma tendência de complexificação da sociedade civil, a qual foi barrada pelo Golpe Militar de 1964 e retomada a partir de meados da década de 1970.

Dulci (1986), chama atenção para uma característica importante deste período, que foi a extensão da cidadania política às classes médias e operárias, até então alijadas deste processo, por não serem essenciais ao processo de acumulação que teve vigência até o referido período. Estas foram incorporadas e valorizadas no sistema produtivo, como trabalhadoras e consumidoras. Em se tratando da questão da cidadania política, Weffort (1978:74), afirma que, “a reivindicação da própria cidadania, ou seja, a reivindicação de participação política em condições de igualdade, é um dos aspectos centrais da pressão popular realizada sobre o Estado nos últimos decênios”. Este período, em termos de direitos sociais, foi marcado pelo que Santos (1978) denominou “cidadania regulada”⁹. No que se refere à participação das classes subalternas, ela deu-se de forma controlada, pela via dos sindicatos, cuja estrutura era vinculada ao Estado, sendo corporativos e cooptados.

Assim, se o período de 1889 a 1930, teve como corolário um regime político, cuja economia pautava-se no regime cafeeiro agroexportador, que tinha suas bases em São Paulo e Minas Gerais, o período que o sucede terá algumas diferenças, sem contudo, chegar a uma mudança radical. Ainda que a Revolução de 1930, tenha

⁹ Para o aprofundamento dessa questão, verificar SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

significado uma inflexão nas relações entre o Estado e as classes sociais, na realidade, ela não estabeleceu uma ruptura com o velho regime.

Com certeza ocorreram mudanças significativas, mas, ainda assim, pode-se dizer que houve, um movimento de ruptura e continuidade, tanto que foi através de uma aliança pacífica entre oligarcas e militares que Vargas assumiu a presidência por mais quatro anos quando encerrou o Governo Provisório. Subjacente a esta Aliança, estavam os compromissos divergentes que, marcaram a sua posterior fragilidade e instabilidade. O período de 1934 a 1937, foi marcado pela implementação de uma política conservadora, em resposta às disputas anteriores, e o Congresso assumiu feições eminentemente neo-oligárquicas. Ou seja, com a Revolução de 1930, abriram-se possibilidades para a mudança com novas elites, contudo, aqui novamente se repõem com força as elites oligárquicas e tem-se, a continuidade anteriormente apontada, (cf. Dulci, 1986).

Para Weffort (1978:69), “nenhum desses grupos tem condições para oferecer as bases da legitimidade do novo Estado, para apresentar seus próprios interesses particulares como expressão dos interesses gerais da Nação” e, estas questões, são factuais para a instabilidade que, em boa medida, caracteriza a cultura política brasileira. É nesse sentido que o autor destaca algumas características fundamentais para a afirmação do populismo, no Brasil, a saber “personalização do poder, a imagem (meio real e meio mística) da soberania do Estado sobre o conjunto da sociedade e a necessidade da participação das massas populares urbanas”, (Idem ibidem).

Contudo, no momento em que essas massas ensaiaram algum tipo de participação/mobilização mais “crítica”, diante da insatisfação política e econômica, o Estado respondeu com repressão e exílio. Como foi no caso da Revolução Constitucionalista, em São Paulo, e do governo separatista, no sul do Mato Grosso. Isto demonstra a insatisfação política do período, ficando claro que existiam mobilizações, questionamentos da ordem, ou seja, o processo não foi tão passivo, como queriam as elites do poder.

Esse governo foi marcadamente **autoritário**, pois se calçava em bases oligarcas e militares. Em resposta à grande mobilização político-ideológica que atravessava o

país, em consonância com o cenário internacional, impõe-se pelo autoritarismo, violência e repressão, cujos poderes estavam enfeixados nas mãos dos militares e oligarcas. Nesse sentido, vão gestando-se práticas que foram os germes da Ditadura do Estado Novo. Cabendo ressaltar: a Aliança Nacional Libertadora, foi proibida em 1935 e, congregava os setores anti-fascistas em contraposição à Ação Integralista Brasileira, de cunho eminentemente fascista. Outras ações nesta direção foram: a aprovação da Lei de Segurança Nacional, no mesmo ano, base para a supressão das liberdades políticas que ocorreria em 1937; o Partido Comunista preparou uma insurreição militar que resultou numa ação repressiva por parte do governo, o qual decretou o estado de sítio e, depois, o “estado de guerra”. Perseguiu-se também “os sindicatos, as organizações de base operária, os militares de esquerda ou simplesmente “suspeitos”, intelectuais e parlamentares. Em 1936, o Congresso aprovou a criação do Tribunal de Segurança Nacional”, (Idem:62). Todo esse processo levou ao declínio as liberdades políticas, inclusive no Parlamento, com reforço “do controle do executivo sobre o Legislativo e sobre os governos estaduais, enfraquecidos à medida que eram concedidos poderes de exceção ao governo central”. (Idem ibidem).

Em resumo, frente às mobilizações de alguns segmentos da sociedade questionando o “status quo”, o governo responde com a prática do **autoritarismo**, ou seja, aborta-se as possibilidades da participação popular, quer seja no âmbito institucional ou de uma forma mais autônoma do Estado.

Assim, frente a todo este processo que foi gestando-se desde 1934, e que se concretizou em 1937, com o golpe, as forças populares e as organizações políticas correspondentes não resistiram, visto que, desde 1935, já estavam submetidas à toda sorte de repressão e autoritarismo. Alguns dissidentes desse processo, posteriormente, formaram a União Democrática Nacional (UDN), oposição ao regime. Contudo, Vargas, consolida esse quadro, subsidiado por novos instrumentos de coerção com base numa “sólida” aliança, na qual,

dispunha do apoio das novas oligarquias situacionistas nos Estados e municípios; da burguesia, especialmente da fração industrial; da classe média ‘cartorial’; da Ação Integralista; da maior parte da hierarquia da Igreja Católica; e, sobretudo, de um suporte militar que, se não era unânime, era contudo absolutamente seguro (...), (idem ibidem).

Posteriormente, Vargas conseguiu a cooptação das massas trabalhadoras. Em verdade, durante os primeiros anos, o Estado Novo, não teve por substrato tal cooptação, no sentido de ter o regime legitimado pela população, uma vez que, Vargas contava com o apoio militar e era um líder autoritário. Isso só veio a ocorrer em 1943, visto que, a realidade concreta demandava tal medida no momento em que se iniciaram algumas mobilizações político-ideológicas, contestando a ditadura, por conta das condições de vida pauperizadas e, em virtude das influências democráticas advindas com a mudança dos rumores da guerra, em favor dos Aliados. No entanto, essa mobilização era limitada em função das condições impostas pela ditadura do Estado Novo. Nesse caso, Vargas apela às massas em busca de legitimidade, investindo em uma estratégia trabalhista, no sentido de fortalecer o regime em decadência e, neste mesmo ano, promulgou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com o intuito de conseguir “o apoio das massas operárias urbanas para sustentar as condições autoritárias da acumulação de capital”, (Dulci,1986:28). Resumindo, desenvolveu-se uma extensa legislação trabalhista, apesar do cunho paternalista nela contido, que através de “concessões” periódicas objetivava conter o movimento operário pelo controle dos sindicatos e todas manifestações contestatórias ao regime. Esta guinada deu-se, no sentido de que as massas operárias urbanas sustentassem as condições para a realização autoritária da acumulação capitalista.

Como vimos, o Estado Novo se instaurou, não sem problemas, e a oposição a este adveio daqueles que foram excluídos do poder em 1937, quais sejam: oligarquia tradicional; burguesia; “militares contrários ao regime; pelos setores marginalizados de classe média (...), da classe operária e de suas associações(...). e, enfim, pelos ‘intelectuais’ dessas camadas, no sentido gramisciano do termo”, (idem;65).

Weffort (1978:66) assevera que, “para as massas populares a legislação do trabalho significará a primeira forma através da qual elas verão definida sua cidadania, seus direitos de participação nos assuntos do Estado” (...). Infere-se daí que, nos marcos do primeiro governo de Vargas, a participação popular era consentida, o que significa dizer que só era permitida a participação aos moldes do regime, sem colocar

em risco o processo de acumulação do capital. Uma vez que ocorreu uma manipulação das camadas populares de forma paternalista e autoritária, de cima para baixo e o controle fez-se através dos sindicatos que tiveram a participação permitida pelo governo, ou seja, o controle social do Estado sobre a sociedade civil .

Finalizemos a discussão das décadas de 1930 a 1945 com uma passagem de Weffort (1978:63), autor que procura tratar o universal e o particular deste fenômeno, de uma forma bastante clara. Em suas próprias palavras:

(...) Observa-se, a partir de 1930, uma tendência à ampliação institucional das bases sociais do Estado. Sobre esse aspecto, mais afim com o nosso tema, merece referir-se, inicialmente, à participação das classes médias e dos setores burgueses vinculados à industrialização no processo que conduz à crise do regime oligárquico. A participação política das classes populares, tem muito a ver com as condições em que se instala o novo regime e com a incapacidade manifestada pelas classes médias e pelos setores industriais em substituir a oligarquia nas funções do Estado.

Se o período de 1930 a 1945, foi marcado pela emergência do fantasma popular ou das classes populares, segundo Weffort (1978), e pelo seu controle (participação consentida aos moldes do novo regime), através do **populismo** de Vargas, no período que o sucede, há um agigantamento deste fantasma e para Weffort (idem:76), “a presença popular é sem dúvida o fato político novo da etapa democrática que se inicia em 45,”. Ou seja, a partir de 1945, tem-se uma intensificação do processo de industrialização e de urbanização, e o Brasil moderniza-se aceleradamente, no qual “a presença das massas urbanas na política torna-se um fato muito mais importante do que se poderia pressentir sob a ditadura”, (idem:52).

Nesse sentido, em 1945, iniciou-se o processo democrático, no Brasil, mas a democracia que aqui se constituiu para Weffort (idem), em muito difere daquela da tradição ocidental. Assim, a “democracia de massas” que aqui se instaurou, teve o Estado como mediador universal entre os indivíduos e as organizações que os representava. Foi o caso dos sindicatos, que para Touraine (apud:Weffort,1978:53), deixaram de ser instrumentos da classe operária e transformaram-se em expressão de participação indireta no poder, ou cooptação. Mesmo sendo um período democrático, os partidos de esquerda foram jogados na ilegalidade, como foi o caso do Partido

Comunista Brasileiro (PCB), e este era o grande problema do sistema partidário sendo, pois, refratário à contestação da ordem social em vigência nesse período.

No que diz respeito à dinâmica partidária, os dois partidos que emergiram nesse período, Partido Social Democrático (PSD) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), estavam vinculados a Vargas e, nesse caso, eram dependentes de seu prestígio, e serviam para o domínio ideológico e o controle social do Estado sobre a sociedade, ou seja, estavam ligados à própria dinâmica social. Em relação ao PSD, a base que o compunha e o sustentava deitava raízes na atividade agrária sendo, pois, eminentemente conservador. Mantinha uma política clientelista e dominava a área rural e foi, paulatinamente, transformando-se em partido dos patrões. A sua criação teve por objetivo dar continuidade ao Estado Novo, no momento de declínio político de Vargas. Já o PTB, deveria representar as massas trabalhadoras urbanas, ou seja, representava a guinada de Vargas, buscando apoiar-se nas massas urbanas. Ao PSD e PTB, estavam vinculadas as lideranças populistas e, na realidade, com eles ocorreu a continuidade dos compromissos firmados durante a ditadura, e é por essa via que podemos afirmar que Vargas não afastou-se totalmente da cena política, naquele período que seguiu a derrocada do regime autoritário. Tanto é verdade que, neste período, teve continuidade a forma populista de governar, através da eleição de seu sucessor, Eurico Dutra, em 1945. Tal fato, na concepção da UDN, demonstrava uma clara “reiteração do poder do getulismo, consagrado nas urnas por um eleitorado submetido a muitos anos de despolíticação e repressão policial” (Dulci,1986:89).

A UDN que veio à tona com a reabertura política, fundada em 1945, congregava as forças que eram contrárias ao regime autoritário de Vargas. Contava em sua composição com parcela da Aliança Liberal, membros da União Democrática Brasileira, parcela dos “tenentes”, parcela das esquerdas, Partido Comunista, estudantes, intelligentsia, grupo católico tradicional. Como vimos, a UDN, tinha uma constituição bastante eclética o que levará às dissidências futuras. Os grupos que compunham a UDN tinham como ponto unificador a repulsa ao regime autoritário, lutando pela redemocratização do país. Assim, tão logo ocorreu a abertura e, ou a queda de Vargas, já se pôde perceber a dispersão dos mesmos. Ou seja, a “aliança” não conseguiu

manter-se visto que, subjacente a tais grupos estavam projetos diferenciados em relação à condução social, política e econômica do país.

Diante da jogada final de Vargas, em junho de 1945, quando o seu governo assumiu feições nacionalistas e trabalhistas, os comunistas passaram a apoiá-lo. Esse apoio, contudo, tinha algumas restrições, pois os comunistas defendiam a elaboração de uma nova Constituição para o próximo pleito eleitoral e Vargas não. A trajetória do PC, ocorreu de forma que os “movimentos operários e as lutas das esquerdas”, (Dulci,1986:82), não se realizaram sem resistências e repressão, mesmo no período no qual estava em vigência a Constituição de 1937. Tal repressão foi reforçada posteriormente à Constituição de 46, levando ao seu cancelamento e a cassação de seus parlamentares, no mesmo ano.

Dutra governou de 1946 a 1950, com base nas forças sociais que o elegeram e, muitas vezes, afastou-se da perspectiva populista de Vargas. Seu governo, de uma forma geral, no plano político, orientou-se para adaptar-se à política oligárquica e ao contexto histórico da época, assumindo feições autoritárias. Nesse caso, seu governo,

circunscreveu a participação política dos setores populares, que se achava em fase ascensional desde o fim Estado Novo, fechando a Confederação dos Trabalhadores do Brasil e decretando intervenção em 143 sindicatos. Não foram raros os episódios de repressão cruenta a manifestações públicas, (idem:95).

Ou seja, em plena democracia populista, a população é acometida com práticas extremamente autoritárias.

Se, na Constituinte, os representantes da UDN faziam parte da oposição ao governo Dutra, o PSD e o PTB representavam o sentido de continuidade institucional instalado com o Estado Novo. Tal continuidade segundo Dulci (Idem:91)

(...) punha em questão, em última análise, o caráter democrático do regime que se iniciava, contraditado fundamentalmente pela hegemonia preconcebida do getulismo no sistema, através de sólida maioria partidária; pela confirmação do projeto de desenvolvimento que vinha sendo levado a cabo, apoiado na intervenção do Estado (...), pela manutenção da estrutura sindical legada pelo Estado Novo, de teor corporativista, que fixava na órbita do Estado as relações de trabalho. Por conseguinte, a Constituição de 1946 estabeleceu regras democráticas para a sociedade, mas expressou ao mesmo tempo os limites precisos nos quais elas deveriam funcionar. Na medida em que possibilitava manter a montagem sindical varguista, subtraía à maior parte da população o direito de jogar um jogo efetivamente democrático. E, por outra parte, na medida em

que consolidava legalmente a estrutura anterior de poder, deixava aos grupos de oposição, e aos setores sociais que representavam, poucas possibilidades de implementar projetos alternativos por meios legais”.

Mesmo estando em vigência um regime democrático, na realidade, subjacente a esta democracia, ocorria um **autoritarismo** velado, pois, além das questões supracitadas, ocorreu também, o “rompimento das relações com a União Soviética”. Tem-se a dissolução da União da Juventude Comunista (UJC), a cassação dos representantes que tinham sido eleitos pelo PC. Isso ocorreu tendo o apoio do PSD e, em menor grau, da UDN. O objetivo último destas decisões era o interesse de “reduzir o âmbito da participação política aos limites tradicionais”(idem:96). É importante destacar que, de acordo com o contexto histórico, ora o PSD e a UDN são antagônicos, ora são aliados. Foi o que ocorreu na época da promulgação da Constituição de 1946, quando o governo ofereceu à UDN dois de seus ministérios e a direção nacional aceitou a oferta.

No plano econômico, destaca Dulci (idem) que, o governo retrocedeu à uma política liberal, pautada no livre comércio, contrapondo-se assim, àqueles que defendiam a industrialização interna, já que privilegiava a divisão internacional do trabalho e, o retorno do Brasil para a exportação de bens primários. Isto perdurou até 1947, quando deu-se a retomada da industrialização, pautada na substituição de importações.

Nas eleições de 1947, ocorreu o avanço da UDN (antipopulista), em alguns lugares em aliança com o PSD e, também um revigoramento e avanço do populismo, principalmente, através de Adhemar de Barros, em São Paulo. É neste contexto que ressurgiu na cena política nacional, Vargas, então senador, e chegou mais uma vez à presidência, para a recondução do mandato, apoiado pela burguesia industrial, a qual lhe deu apoio financeiro e pela classe operária, sua grande massa eleitoral, localizados nos setores mais urbanizados. Segundo Dulci, ele era “o mais popular dos líderes políticos do Brasil moderno. (...) o getulismo estava vivo, era apoiado por parcela numerosa da população, sobretudo na parte mais desenvolvida e urbanizada do país”, (idem:102-3).

Vejamos então, como se processa nesse período a relação contraditória da participação popular, novamente pelo **populismo** de Vargas, que para Dulci (1986:105)

“assinalaram o apogeu da composição populista na política brasileira. Ao mesmo tempo, deixaram entrever as contradições e os limites desse arranjo de poder, associado historicamente à sua pessoa” .

O segundo governo de Vargas orientou-se pelo modelo populista, como já dissemos, “buscando conciliar o antagonismo que, segundo o postulado clássico, divide nas suas relações concretas a burguesia e o proletariado. A experiência, sobretudo em sua fase final, mostrou a natureza contraditória dessa estratégia política”, (idem *ibidem*).

Assim, ao tempo em que tinha o compromisso com as classes supra-citadas, mantinha uma relação amigável com os setores ligados à terra, garantindo-lhes intocadas as bases fundiárias, o que não colocava em risco o projeto hegemônico de industrialização. Já, em relação aos setores médios, que em boa medida apoiaram a UDN no pleito eleitoral, ficaram jogados à possibilidade de se inserirem no jogo inaugurado, mediante o sucesso do desenvolvimento, o que lhes ofertaria ocupações burocráticas e possibilidades de consumo, advindos com a expansão industrial.

Em linhas gerais, o segundo governo de Vargas, para Dulci (1986), assumiu a estratégia de desenvolvimento nacionalista, reativando o papel do Estado intervencionista, em contraposição ao liberalismo adotado por Dutra, criando inclusive várias empresas estatais. No entanto, não descartou o capital externo, mas denotou um claro privilégio ao nacional; isto se deu em consonância com a tendência cepalina¹⁰. Mas, para manter o projeto nacional desenvolvimentista, fez-se necessário um bom planejamento, o que levou à reprodução da técnico-burocracia do Estado Novo.

Em relação à dinâmica partidária, o PSD, ainda era o partido majoritário, o que demonstrava a cristalização de suas raízes, pelo país, passando a apoiar Vargas, quando o governo viu-se mergulhado em vários escândalos e numa campanha contra a corrupção, que balançou as bases governistas. Esse período foi marcado pela revisitação do “coronelismo”, quando nos governos municipais confrontavam-se as oligarquias tradicionais vinculadas à UDN e PSD. Desponta, pois, novamente a acirrada

¹⁰ A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

luta pela hegemonia, entre os setores populistas (nacionalistas) e o anti-populista (ideário liberal) . Já, o Partido Comunista, posicionava-se contra a política nacionalista de Vargas.

Em 1953, com João Goulart ministro do trabalho, tem-se uma reforma ministerial, e o aprofundamento do **populismo**, visto que a mesma propunha atender tanto os setores empresariais, via estabilidade monetária, quanto à mobilização de apoio aos operários, isso para fazer face à oposição. Contudo, esta estratégia era perigosa, vide a incompatibilidade entre estabilidade e mobilização e ou, a relação capital x trabalho. Mas, como o período requeria ações estratégicas , não podia alienar nenhum apoio; assim, ao mesmo tempo em que incentivava a movimentação consentida, empreendia-se uma política monetária para atender também aos empresários, (Dulci:1986).

O sindicalismo corporativista apoiado por Goulart, “fora concebido para comprimir a atividade política da classe operária e para permitir simultaneamente sua manipulação”, (idem:118), ou seja, tinha uma clara direção de controle sobre o movimento operário.

Para a UDN, em virtude de algumas práticas “o governo havia enveredado pelos caminhos da subversão e do incitamento à luta de classes” (idem:119). O principal medo da oposição era o da supressão da ordem constitucional e da instauração de uma “República Sindicalista”, a exemplo da peronista, na Argentina, país cujas relações com Goulart eram denunciadas. No contexto de adensamento das relações populistas, crescia também a articulação dos opositores à política do governo, ou anti-populista. Um fato que agudizou mais as relações, já desgastadas, foi a existência de relações diplomáticas com a Argentina e Chile, no sentido de se constituir um pacto internacional e estabelecer uma “República Sindicalista”.

Diante da contradição na qual estava mergulhado o governo, no dia 1º de maio, Vargas, aumentou em 100%, o salário mínimo e, em seu discurso, afirmava que estava do lado dos trabalhadores, mas que restava a eles conquistarem os direitos que lhes eram devidos, e terminou apontando a necessidade da união e a organização da classe, no sentido de conseguir imprimir o sufrágio da maioria e, inclusive, chegar ao governo. Esse fato aliado ao atentado contra Lacerda, levou a oposição a afirmar que a

luta de classes estava sendo induzida pelo presidente, e que o momento era pré revolucionário. Em meio a ofensiva da oposição, Lacerda sofreu um atentado, em 5 de agosto de 1954 e, no inquérito, revelou-se o comprometimento do governo, que se viu forçado a concordar com a renúncia. Esta decisão ocorreu numa reunião realizada, em 24 de agosto; entretanto, como se sabe, na manhã do dia seguinte Vargas pôs fim à vida. Contraditoriamente, esse fato, conseguiu prolongar o populismo por mais 10 anos, momento em que ocorreu o Golpe de Abril de 1964, e a ascensão do anti-populismo ao poder, (Dulci,1986).

Segundo o mesmo autor (idem:124),

as contradições que se acentuaram no período Vargas, eram frutos da presença política real de setores urbanos, até então manipulados ou simplesmente reprimidos, e que ascendiam politicamente através da linha reformista adotada. Pela primeira vez, as classes hegemônicas sentiam o perigo efetivo de uma redistribuição de poder.

De uma forma geral, pode-se afirmar que, as elites sempre sentiram aversão, repulsa pela mobilização popular, sobretudo, no momento em que a segunda emerge ou se põe em evidência, podendo questionar o modelo de desenvolvimento dependente estimulado. Para Dulci (1985:1142), o Brasil enquanto sociedade de classes, nesse período, encontrava-se com uma “tendência à mobilização para uma democratização mais ampla, através do fortalecimento dos órgãos de classe e de sua autonomia de ação”; assim ocorreu o abortamento de tal processo, numa tomada de decisão de cima para baixo, ou “revolução pelo alto”.

Café Filho assumiu a presidência de 1954 a 1955 e, tinha ligação política e ideológica com o anti-populismo. Seu governo foi marcado pelo retorno das relações de cooperação com os EUA, tanto diplomáticas, quanto financeiras e isto correspondia aos interesses internos de contrarrestar a direção nacionalista, marca do governo de Vargas; pelo retorno da política estabilizadora com diretrizes ortodoxas, as quais foram conduzidas com cautela por conta das condições políticas conflituosas, deixadas com o suicídio de Vargas . Assim, em traços gerais, tal administração conduziu-se no sentido de recuperar a ordem política, visto ter sido ameaçada em virtude da “democracia populista”, instaurada por Vargas e, sobretudo, associou-se ao capital externo privilegiando sua participação na estrutura produtiva.

A “normalização” política da ordem deu-se através de um comportamento legalista, que tinha por escopo garantir o funcionamento das instituições antes em risco. No entanto, nas eleições de 1954, tanto para o Congresso, quanto para as Assembleias e Governos Estaduais os resultados foram favoráveis ao getulismo. Nesse caso, para Dulci (1986), a oposição que veio constituindo-se, fora neutralizada com o suicídio de Vargas, demonstrando a “real correlação de forças do país”, (idem *ibidem*). A UDN, nesse período esforçou-se para obter “uma hegemonia política duradoura e evitar a volta da coalizão partidária getulista ao poder”, (idem:130). Entretanto, esse movimento não logrou resultados positivos. Contudo, esta coalizão, em decorrência da relação populista anteriormente construída, foi marcada por uma crescente impopularidade o que pôde ser comprovado com a sucessão presidencial de 1955, cujo pleito eleitoral escolhe para presidente, Juscelino Kubitschek e vice-presidente, João Goulart.

No plano geral, o governo Kubitschek, procurou desenvolver-se no sentido de propiciar a expansão econômica e, ao mesmo tempo, a estabilidade política. Contudo, como sinaliza Dulci (1986), a sua estratégia desenvolvimentista, resultou em uma contradição que levou posteriormente à superação do pacto populista.

Buscando implementar o desenvolvimentismo, neste governo, houve a inversão da estratégia varguista, cuja primazia era do setor de bens de capital, o que veio a representar alterações substanciais nas bases do populismo. Assim, optou-se pelo desenvolvimento dependente, buscando investimentos externos, com vistas a adequar a realidade brasileira à lógica do capitalismo mundial. Nesse período, coube ao Estado investir no desenvolvimento da infra-estrutura e também no setor de bens e capital. O autor ressalta que, tais investimentos acrescidos dos gastos com a construção de Brasília, na realidade, não encontravam lastro suficiente nas receitas fiscais, (idem), chegando ao processo inflacionário que trouxe conseqüências para a economia brasileira por várias décadas.

Assim, afirma Dulci (idem *ibidem*), a estratégia desenvolvimentista empreendida por Kubitschek implicava, pois, num modelo de desenvolvimento dependente, dos países centrais, sob os auspícios das idéias do desenvolvimento industrial, voltado para a superação do subdesenvolvimento. Neste período, ocorreu o aumento da

produtividade, tendo na extração da mais-valia a mola mestra do processo de acumulação de capital, com elevados graus de concentração de renda e de poder e, a gravitação dessa prática foi o aumento da inflação, a perda do poder aquisitivo e elevação do custo de vida, especialmente da classe operária. Ou seja, a opção de fazer o Brasil crescer, “50 anos em 5”, fez-se à custa da inflação, a qual persistiu e transformou-se em questão política, o que favoreceu os adversários para a sucessão presidencial de 1960, na qual ocorreu a eleição de Jânio Quadros.

Em relação às eleições de 1960, saíram vencedores Jânio Quadros e João Goulart e, Dulci (1986) aponta a ambigüidade do processo, pois seriam esses dois representantes do anti-populismo ou não? Para o autor, mesmo que Quadros tenha sido, lançado pela oposição, ele conseguiu atingir ou conquistar parcela do eleitorado populista, visto que sensibilizou tanto a classe média, quanto os pobres dos centros urbanos. Sendo assim, ampliou as bases da UDN em mais ou menos 50%. Contudo, salienta o atento autor que, sua vitória só foi possível pelo fato de dois populistas terem concorrido à presidência, caso contrário não teria conseguido chegar ao governo. O apoio do eleitorado ao candidato apoiado pela UDN, deve-se, sobretudo à opção de Kubitschek pelo desenvolvimentismo, o que levou a uma onda inflacionária, como mostramos, e ao desgaste da coalizão populista pelo país e, conseqüentemente ao crescimento da UDN. As forças de oposição, venceram maciçamente, também em onze estados, restando ao PSD, somente quatro estados.

Quadros assumiu a presidência e ficou somente sete meses. Para Dulci (1986), este período foi marcado pela ambigüidade, a mesma que havia caracterizado a sua campanha. Mas, o mais importante, é que, com Quadros, foi possibilitada a chegada do anti-populismo ao poder, “num contexto político pluralístico”(Idem:165). No entanto, a ambigüidade que foi marca do seu governo, permitiu também o avanço de divergências político-ideológicas que o levaram à renúncia. O objetivo central de seu governo era combater a inflação que aumentara no período desenvolvimentista. Nesse sentido, seu programa era ortodoxo, de tônica liberal, conservador e bastante técnico e, submetia-se aos ditames do Fundo Monetário Internacional (FMI), incorrendo em grande custo tanto social, quanto político. Ao Estado, na economia, coube um papel menor do que ele

vinha exercendo, ou seja, não achava necessária a intervenção do Estado nessa área. A grande diferença em relação a Vargas referia-se à política trabalhista, pois “defendia a liberdade sindical em relação ao Estado (...), que, se consumado, representaria um golpe mortal para os círculos populistas, (idem:166).

O autor aponta ainda, que as “idéias contraditórias” de Quadros para as áreas econômicas e administrativas, representavam justamente, a sua não vinculação partidária e, nesse sentido, tendia a atender aos interesses diferenciados das camadas, o que levou Wanderley Guilherme a caracterizar o fenômeno de “levitação política”.

Conforme analisa Dulci (1986: idem ibidem), a presença de Quadros no cenário político brasileiro,

sempre se caracterizou por um tom anti-político, e particularmente anti-partidário, que o mandato conferido em 1960 só fez consolidar. Quadros flutuava acima dos partidos e não tomou nenhuma iniciativa para construir uma base político-partidária própria.

Cultuava a vontade popular e desprezava os partidos políticos e aqueles que atravessavam as relações entre o governo e o povo, que para ele era soberano e poderia produzir a autoridade. Tal situação expressava, na realidade, a crise que atravessava o sistema partidário e que tornou-se dramática com o governo personalista de Quadros. Alguns fatos no que se refere à política externa, foram marcantes e determinantes da renúncia de Quadros, pois o governo abandonou a política tradicional de relações com os Estados Unidos e estreitou as relações com países socialistas, sobretudo com Cuba, tendo inclusive condecorado Che Guevara, o então ministro da Indústria, daquele país.

Foram justamente estas contradições que levaram Quadros à renúncia, o que possibilitou a volta do **populismo**, através da ascensão de Goulart à presidência. No entanto, os udenistas procuraram elaborar um novo Golpe de Estado, para impedir a ascensão de Goulart. Começaram a cercear as liberdades de imprensa, estudantis, prenderam líderes sindicais e outros. Mas, não conseguiram a coesão, ou força política necessária para levar adiante tal proposta, devido ao fato de que diversos setores

sociais e políticos eram contrários ao golpe e, foi assim que surgiu o regime parlamentarista que daria poderes reduzidos a Goulart.

A proposta parlamentarista representava "o esforço de pacificação política" (idem:175), e foi de setembro de 1961 até janeiro de 1962, quando ocorreu o plebiscito e, por decisão popular, voltou-se ao Presidencialismo e, Goulart assumiu o governo efetivo do Brasil. Esse fato foi uma derrota para o anti-populismo. Na realidade, o Parlamentarismo impedia a implementação da proposta reformista, que buscava um desenvolvimento econômico, social e político mais democrático e de caráter nacionalista. Tal proposta era preocupação de Goulart e das forças que o apoiavam, daí as grandes contradições que foram vivenciadas neste período, e as lutas políticas em torno da volta do Regime Presidencialista.

Em síntese, para Dulci (1986), sob a vigência do governo de Goulart, o regime populista viveu uma forte crise política e institucional, as quais tiveram início com o governo Kubitschek, passou pela renúncia de Quadros e desembocou no colapso do regime, em 1964, isto porque houve um desgaste da coalizão que o colocou no poder. Segundo Dulci (1986:173), "pela primeira vez, a sociedade brasileira virtualmente em bloco participava da arena política, o que ocasionou o mais intenso conflito de interesses a que o país já assistira". E, colocava na ordem do dia para os conservadores, a necessidade da manutenção do "status quo", daí a investida no golpe de 1964, cujo escopo era manter as relações capitalistas dependentes e o modelo econômico estabelecido, com Kubitschek, o que foi conseguido **autoritariamente**, em 1964.

Destaque para o fato de que a UDN, no momento em que se acirra o processo de ascensão ou agigantamento das forças da esquerda e ameaça o regime, se alia ao PSD para manter o "status quo". Assim, os dois partidos conservadores conseguiram manter maioria no Congresso e o controle político e institucional do Estado, ficando a esquerda impossibilitada de reverter o processo.

Para o autor, a erosão e falência do pacto populista, foi evidenciada a partir dos seguintes elementos; a grande crise econômica, marcada pelo declínio da economia e agravamento da inflação, bem como "fatores de ordem político-institucional", (idem:173)

e indeterminações na área econômica; cresceu a crise sócio-política, tendo por centralidade as denúncias por parte das classes populares, que reivindicavam mudanças; a campanha pelas reformas de bases. As bases que mantinham o pacto do regime, passaram paulatinamente a hostilizá-lo, desde os proprietários rurais, a burguesia industrial até as classes médias. Somente as classes trabalhadoras continuaram solidárias, mas, “forçaram contudo as possibilidades de reformulá-lo para, superando o quadro de crise vigente, alcançar um patamar mais democrático”, (Dulci:175).

No início de 1964, tem-se explicitado na cena política, um quadro de deterioração econômica, desmantelamento do regime populista e, ainda assim, Goulart reaproximou-se das forças de esquerda, reafirmando o seu compromisso com as massas, chegando a propor a legalização do Partido Comunista.

Goulart fez um discurso no Rio de Janeiro em 13 de março, com mobilização popular, onde destacou algumas “medidas de larga repercussão: a desapropriação de propriedades às margens das rodovias federais e a encampação das refinarias particulares”, (idem:204). Tal fato levou a oposição a avançar mais rapidamente com o movimento contra o regime, realizando em São Paulo, “uma Marcha da Família com Deus pela Liberdade, concebida com resposta pública à manifestação do Rio de Janeiro”, (idem ibdem). Tais manifestações, segundo Dulci, retratavam, na verdade, a agudização do conflito de classes que se encaminhava para uma solução decisiva.

Nesse quadro de conflito, no plano político e institucional, a oposição coloca a solução para a crise nas mãos dos militares e, na madrugada de 31 de março de 1964, iniciou-se uma marcha partindo de Juiz de Fora, sob os auspícios de um discurso de legalidade, visto que o presidente a colocava em risco. Em 2 de abril de 1964, o Congresso Nacional – que era composto pela maioria conservadora e contrários às reformas de base propostas pelo presidente – empossou o Presidente da Câmara, e a ação armada, logrou o efeito esperado pelos opositores do regime populista, visto que Goulart esboçara uma tímida reação, antes de dirigir-se para o Uruguai.

Nos meses que antecederam o golpe de 1964, como vimos, foram gestando-se, forças políticas com nítido caráter nacionalista, e contrárias ao tipo de desenvolvimento

que vinha conformando-se, no caso brasileiro, e também em diversos países da América Latina. Tais forças foram incentivadas pela prática política de Goulart, daí a grande polêmica acerca das possibilidades do socialismo aqui, ou seja, as idéias socialistas que rondavam o país, tomaram uma dimensão maior e culminou na crise política que depôs Goulart. Diante desse contexto de crise, e sob o patrocínio dos EUA, viu-se a implementação de ditaduras em diversos países da América Latina, ou seja, o golpe militar remonta o período em que se gestaram forças políticas antagônicas ao modelo de capitalismo dependente .

Segundo Bravo (1996:27),

o padrão de acumulação entrava em contradições com os anseios democráticos, nacionais e populares. A burguesia possuía duas alternativas: assegurar o desenvolvimento proposto, concorrendo com projetos alternativos de classes não-burguesas na luta pela direção da sociedade, ou garantir a hegemonia pela força, apelando para a antidemocracia e dependência, solução adotada.

E, para Netto (1991), o Golpe Militar que expressava a **derrota das forças democráticas**, foi uma “contra-revolução preventiva” da burguesia, no sentido de: primeiro, conter manifestações populares que vinham desenvolvendo-se na América Latina, e manter o desenvolvimento dependente que vinha cristalizando-se, visto que alguns setores começaram a questioná-lo. Nesse caso, como os governos destes países estavam comprometidos com os interesses americanos e capitalistas, a “contra-revolução” significou uma resposta da elite, associada ao capital estrangeiro e ao exército, para manter e acirrar este tipo de desenvolvimento. Segundo, fez-se necessário golpear e imobilizar grupos da sociedade que se manifestavam contra este processo para se ativar o desenvolvimento dependente e, assim, reinserir o Brasil de forma subalterna ao modelo. Terceiro, dinamizou-se as tendências que se colocavam contra o socialismo e, com isso, reforçou os objetivos que estavam subjacentes ao golpe, reinserir o Brasil, no desenvolvimento dependente e subalterno e manter a hegemonia americana, econômica, cultural e política.

Segundo o mesmo autor, o Estado **autoritário** que se ergueu no pós-64, deveria ser funcional tanto política, quanto economicamente, à reprodução do desenvolvimento associado e dependente e, para tal, constituiu-se um arranjo que definiu os agentes que

seriam privilegiados e aqueles que seriam preteridos interferindo, pois, no processo de legitimação política. Nesse processo, uma importante variável destacada pelo autor é o peso que cada protagonista passou a ter e o peso específico do capital imperialista: o “modelo econômico” privilegiava a transferência de opções e valores para locais situados fora do circuito da economia nacional.

Este foi o arranjo encontrado para garantir a concentração e centralização de capitais. Como bem destaca Netto (1991:30-1), “a política econômica estatal em todos os seus níveis (dos dispositivos tributários, creditícios e financeiros à alocação de capitais diretamente para a produção) deveria voltar-se para acelerar o processo de concentração e centralização”. Mas, Netto aponta que tal arranjo foi o gerador de grandes tensões entre as partes envolvidas, tensões estas que nos momentos em que o ciclo experimentou depressões, desencadearam soluções políticas alternativas por parte dos setores mais afetados, como exemplo, destacamos o processo de redemocratização. Na realidade,

“a ditadura promoveu uma crescente transformação do Estado em relação à sociedade civil, de forma abrupta e profunda. Houve o desenvolvimento de um Estado estranho estrangeiro, inimigo, que anulou o cidadão, mantendo a grande maioria da sociedade civil sob controle e exploração. Baniu a débil representação das classes subordinadas (em especial, dos operários urbanos e rurais e dos camponeses) de todas as esferas do aparelho estatal, representação conquistada nas décadas anteriores a 1964. Em contrapartida, os grandes banqueiros, empresários, comerciantes e latifundiários, nacionais e estrangeiros, conseguiram amplo espaço de conversações e decisões nas esferas estaduais”.(Bravo,1996:27).

Em síntese, o Golpe Militar de 1964 e o modelo implantado com ele, conseguiu atingir o seu intento, qual seja, a **supressão dos mecanismos de democracia**, sindicatos, partidos políticos e, assim, esterelizou a participação popular, com o intuito de abafar a mobilização e manter a influência americana, econômica social e política e, dessa forma, reinserir o Brasil de forma subalterna na divisão internacional do trabalho.

O modelo iniciado com o Golpe de 1964 passou por três momentos distintos, e que, a nosso ver, estão vinculados à própria dinâmica da sociedade e dos interesses da acumulação de capital, (Netto:1991). Na medida, em que foram passando os anos, aprofundou-se a relação de dependência, sobretudo após o Ato Institucional nº5 que submeteu a sociedade, de uma forma geral, a todo tipo de repressão.

De 1964 a 1968, sob o mando de Castelo Branco, ocorreu o cancelamento das eleições presidenciais de 1965 com o Ato Institucional nº1; permanecendo as eleições para os governos estaduais e, a coalizão no poder foi derrotada em cinco estados, derrota esta possibilitada pela existência de algumas manifestações opositoras ao regime. A partir desse resultado, instituiu-se o Ato Institucional nº2 e impôs-se a linha dura, com todo **autoritarismo**, perseguições e torturas. Extinguiu-se os partidos políticos, bem como cancelou-se os seus registros, apresentando-se duas legendas nascidas por decreto a Aliança da Renovação Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), sendo os dois submetidos ao regime, não havendo uma grande polarização ou cisão ideológica entre ambos. No ano de 1966, às vésperas das eleições parlamentares, ocorreu o fechamento do Congresso Nacional e a sua reabertura deu-se em 1967, com a nova Constituição que trazia reduzida autonomia dos Estados e ampliava do executivo federal, legitimando assim, o regime (Alves:1985).

Nesse contexto, iniciou-se o processo da sucessão de Castelo Branco, tendo destaque a questão da Segurança Nacional. E, como as decisões estavam nas mãos do Alto Comando Militar, este empossou o General Costa e Silva que era mais retrógrado, conservador e autoritário que Castelo Branco.

Cabe destacar que, nesse período, foi constituída uma Frente Ampla de Oposição, a qual era composta por políticos descontentes e marginalizados do poder; esta fracassou, mas trouxe à tona os grupos aliados da Aliança do Poder e apontou que o regime não era legitimado consensualmente.

Até 1968, existia uma margem de liberdade relativa e ainda havia cobrança em torno das promessas da abertura democrática, que se expressavam pelas manifestações estudantis e greves operárias, o que denotava que a “autocracia burguesa” não era plenamente legitimada pela sociedade. Visando levar adiante o modelo, o Estado assumiu a função política de reprimir a sociedade civil que estava organizada e efervescente. Assim sendo, em 1968 instituiu-se o Ato Institucional 5, e ocorreu novamente o fechamento do Congresso, a partir de um acordo entre o Estado e a burguesia, em que a segunda abria mão dos controles políticos tradicionais e dos instrumentos como a liberdade de imprensa, pluripartidarismo e o Estado exerceria a

função de manter a ordem, assumindo os interesses empresariais como se fossem de toda a nação, (Alves:1985), ou seja, alija a população da possibilidade de decisão.

Iniciou-se, então, o que se convencionou chamar de “milagre econômico” e, segundo Netto (1991), esse foi o momento genuíno da autocracia burguesa, no qual consolidou-se os grandes monopólios e também a burguesia nacional, bem como ocorreu a estabilidade econômica associada à política. Obviamente que isso só foi possível por conta do “milagre econômico” que foi propiciado pelo capital internacional e, também, por que todas as liberdades foram cerceadas. Em síntese, sob os auspícios da ditadura, ocorreu a formação do capital monopolista no Brasil, ou seja, mais concentração de capital e, ao mesmo tempo, intensificaram-se os problemas sociais. Isto porque, a modernização conservadora (política social e econômica definida por interesses externos) foi mais injusta, uma vez que conseguiu agudizar todas as contradições que o desenvolvimento capitalista implica.

Em 1969, assumiu Médice, e ele foi quem conduziu o período de maior crescimento do país, ainda que, do ponto de vista econômico, pois esse período foi também marcado pela reconcentração de renda, incorrendo na pauperização da classe trabalhadora, bem como na despolitização dos movimentos, visto que, nesse, período o Estado foi mais **refratário à participação popular**, bem como respondia com repressão utilizando o poder pela força, muito embora o presidente tenha dito ao assumir a presidência que iria restabelecer a democracia, (Alves:1985).

Em 1974, assumiu Ernest Geisel, no momento de inflexão do “milagre econômico” , e assim, teve início o fim da autocracia burguesa, que foi explicitado pela crise na produção do petróleo, pelas altas nos preços a partir de 1973¹¹. Esse governo, apesar da abertura, foi marcado pela repressão, no sentido da discriminação de classes, isto porque institucionalmente o Estado de Segurança Nacional não estava preparado “para o crescimento dos movimentos sindicais e de base, que desenvolviam

¹¹Esse processo dificultou a importação do petróleo, pelo Brasil, e diminuiu a intensidade dos investimentos estrangeiros, no país. Esta é a base para o fim da estabilidade econômica brasileira, pois esse processo deixa claro a incapacidade de um crescimento baseado na exportação de manufaturados, na importação de bens de capital, (máquinas) e insumos industriais, (petróleo, siderurgia).

vínculos sempre mais estreitos com a Igreja”, (Alves:321). Estava preparado para uma estabilidade a partir do pacto com setores da classe média e alta, mas não com setores de oposição, ou aqueles queriam mudanças no modelo de desenvolvimento que estava em vigência. Assim, com a ascensão de Geisel, iniciou-se a abertura, ou a distensão lenta, segura e gradual, conforme Netto (1991).

Em verdade, aquele arranjo constituído entre o Estado, burguesia nacional e capital internacional, para chegar ao poder em 1964, continha inúmeras tensões e contradições, as quais se expressaram pelo descontentamento entre os três, principalmente por parte daqueles que ficaram preteridos. Assim, quando o ciclo econômico experimentou uma queda, ou melhor dizendo uma recessão, o Estado viu-se pressionado, pois, a burguesia nacional desprivilegiada no processo, percebeu que, por conta da crise, os seus privilégios não estavam garantidos, mas o do capital estrangeiro sim. Em síntese, o grupo de protagonistas vitoriosos em 1964, compunham um leque bastante heterogêneo e contraditório e que, à medida em que ficava claro que o privilégio desse bloco pertencia ao grande capital internacional, a base de sustentação política dos golpistas desgastou-se e ao grande capital restou-lhe a alternativa de coação direta e mais abrangente (Netto:1991).

Neste contexto, as tensões ficaram às claras e a população começou a se manifestar e demandar a volta da democracia, ou seja, foi no contexto de crise e instabilidade política e econômica que surgiram novos protagonistas, atores e movimentos contestatórios de oposição ao regime, questionando o arranjo da “autocracia burguesa” e, com a crise, a resistência democrática alarga-se e aprofunda-se, atraindo outros protagonistas antes atrelados ao movimento golpista e, o regime tem que negociar outras formas de dominação, no sentido de manter a legitimação. Nesse caso, o Estado começa com a abertura política para atender às reivindicações da população e não amedrontar o capital internacional. Assim, algumas parcelas da burguesia nacional, insatisfeitas foram sendo excluídas e começaram a fazer oposição ao modelo, sobretudo através do MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Ainda em 1974, voltaram a cena as eleições parlamentares e, o MDB, partido que canalizava todas as tendências não satisfeitas com a ordem instaurada com o Golpe de 1964,

recebeu votação maciça, expressando a inconformidade da sociedade civil, bem como a vontade de mudar a realidade concreta.

1.2 Os anos 1980 e o ressurgimento da participação social

Nesse item, vamos fazer referência à conjuntura na qual se forjaram a constituição de forças políticas que conseguiram fazer pressão ao modelo político econômico em vigência naquele período e, posteriormente, faremos uma reflexão teórica da relação Estado/sociedade civil, no Brasil, privilegiando o enfoque gramsciano de “Estado ampliado”.

1.2.1 O contexto histórico

O processo supra-citado, culminou numa forte mobilização popular a partir de 1977, tendo por forças políticas a ala progressista da Igreja Católica (Comunidades Eclesiais de Base), grupos associativos e o “novo movimento sindical” e estes jogam papel importante no processo político que marcou a década de 1980 até a Constituição de 1988, (Alves:1985). Este período será abordado no próximo item.

Uma força política importante que emergiu desse processo, como já anunciado, foi o “novo movimento sindical”, no ABC paulista, o qual para Bravo (1996:49) contribuiu “para a organização e mobilização da sociedade civil; ampliação e maior visibilidade de outros movimentos sociais”. Tal movimento já em 1977,

acumulava força e consciência política para exercer efetivo impacto sobre o Estado, começando a pressionar por transformações estruturais. O “novo movimento sindical” deve ser considerado parte da oposição democrática como um todo; sua plataforma de reivindicações evidencia seu compromisso político com a democracia e a liberdade de organização, (Alves,1985:242-43).

Esse movimento foi o responsável pelas grandes greves de 1978, 1979 e 1980 e ainda foi a força política que agregou ou canalizou aquelas pressões populares dos movimentos sociais, sindicatos, organizações e das comunidades de bases, que se empenhavam na constituição de um partido político dos trabalhadores, que culminou na criação do Partido dos Trabalhadores, em 1981. Nesse período, alguns fatores podem ser considerados aglutinadores dos movimentos grevistas. São eles: a política salarial, a questão da cidadania e da democracia, ou se se queira, uma luta mais geral contra o autoritarismo, instaurado com o golpe de 1964 e em favor de uma sociedade justa e igualitária, visto que, o modelo em vigência excluía do poder das decisões políticas a grande maioria da população que se via privada do exercício da cidadania política e social, diante do quadro político restrito.

Somente a partir de 1978 é que se inaugurou uma estratégia de abertura, distensão ou “auto-reforma” no sentido de assegurar “a institucionalização duradoura do sistema de relações econômico-sociais e políticas a serviço dos monopólios, combinando formas parlamentares limitadas com mecanismos decisórios ditatoriais” (cf. Bravo, 1996:48).

Foi Figueiredo quem conduziu os últimos anos do governo ditatorial e, segundo Alves (1985:321), a sua grande preocupação era “sobretudo em delimitar as fronteiras da oposição aceitável e intolerável. Os movimentos sociais de operários e camponeses, dos que os apoiavam, não podiam ser tolerados, pois constituíam um desafio ao modelo econômico”. Ou seja, como nesse período, ainda estava presente a Doutrina de Segurança Nacional e o Estado **era refratário à participação** daqueles grupos que reivindicavam mudanças mais profundas no modelo de desenvolvimento que vinha sendo implementado, os movimentos acima referidos eram reprimidos.

Esse governo foi marcado pelo adensamento das mobilizações em torno da **democracia e do Estado de direito**; reforma partidária; aprofundamento da crise e endividamento externo, pois teve que recorrer ao FMI para manter o pagamento dos serviços da dívida e também diminuir o déficit na balança de pagamentos; aceleração da inflação; aumento do custo de vida; enfim, o seu governo traduziu-se numa crise de governabilidade que culminou na abertura política, não conseguindo restabelecer, ou

sequer manter as condições para a continuidade do modelo, (Alves;1985). Segundo Nogueira (1998:111),

o governo, na verdade, revelou-se despreparado para fazer política e travar a batalha pela sua reprodução no novo terreno (necessariamente mais sofisticado) desenhado com o avanço oposicionista. Desintegrou-se, inviabilizou-se como sujeito político e abrindo espaço para uma devastadora articulação oposicionista.

No entanto, a estratégia de abertura empreendida pelos dois últimos governos ditatoriais, para conseguir a legitimação, enfrentou a dificuldade de conquistar alguns segmentos da sociedade, pois muitos desses segmentos não se reconheciam nas representações do Estado e, aliaram-se à classe operária que, nesse momento, reinsertiu-se no bojo da sociedade, no cenário político, radicalizando a oposição, (Netto:1991), como já mostramos. Segundo Alves (1985:321), nesses últimos governos,

dado o seu caráter mais seletivo, a repressão' podia agora ser promovida em pleno período de liberalização, promovendo-se atos seletivos de coerção simultaneamente a maior liberalização política e mais amplas negociações com setores-chaves da oposição de elite. Foi este um dos mais importantes elementos de uma política destinada a eliminar pressões de elites e obter uma estabilidade duradoura sem perda do controle político e econômico.

Assim, mergulhado nessa grande crise findou-se o período da ditadura no país e,

como se sabe, os sucessivos governos militares promoveram um inegável desenvolvimento capitalista no País, mas não foram competentes para diminuir a miséria e a desigualdade social, nem para libertar a economia de seus crônicos problemas e de sua dependência, (Nogueira,1998:109).

Alguns fatos foram importantes para o processo de democratização, e merecem destaque: a oposição chegou ao governo em dez estados e também elegeu quase metade do Congresso Nacional (Nogueira,1998), o surgimento de novos atores sociais, como já dito; iniciou-se o movimento pelas Diretas Já, mas a emenda que estabeleceria tal processo não foi aprovada pela Câmara dos Deputados e a eleição deu-se pelo Congresso Nacional, saindo vencedor Tancredo Neves e José Sarney. No entanto quem assumiu, em 1985, foi Sarney, e ele foi quem conduziu o país, no período de transição .

Para Bravo (1996), ele significava o rearranjo de forças em favor do governo, visto que o presidente eleito Tancredo Neves morreu e, este era o representante

legítimo da “coalizão das forças populares e democráticas”, configurado na Aliança Democrática. Para Nogueira (1999:112) esse processo, “foi a vitória de uma política que se mostrou capaz de compreender a transição possível de se realizar no Brasil dos anos 80: uma sociedade violentada, mal organizada politicamente e com um passado de conciliação elitista e autoritarismo ainda vivo”. Segundo Bravo (idem:59), “a conjuntura política do momento, com a abertura política e a revitalização democrática, foi um dos fatores determinantes para que medidas impopulares não fossem tomadas. Os partidos de oposição no Congresso também tiveram um papel importante.”

Em síntese, toda luta em torno da democratização culminou na eleição indireta e quem saiu vencedor, ou melhor, quem assumiu foi aquele que menos representava aquelas forças políticas que se constituíram nos últimos anos da ditadura, momento em que o modelo definha-se, e que lutavam por relações democráticas, mas sim, um conservador que tinha compromissos com alguns segmentos do antigo regime (se é que nesse período podia-se dizer isso). Nesse processo, fez-se presente também a noção de ruptura e continuidade, ou seja, procurou-se atender as reivindicações dos movimentos em torno da democratização das relações Estado/sociedade e romper com o autoritarismo. Entretanto, o traço do conservadorismo é a continuidade do processo, pois Sarney agregava as forças políticas em favor do antigo governo e mantinha relações com estes assegurando-lhes os seus interesses. Daí o caráter conservador da transição, visto que esse processo de democratização foi sempre tensionado e conformado por essas forças políticas e, por seus interesses corporativos, bem como o foi também pela relação que envolvia o ajuste econômico e os custos sociais advindos com a recessão.

Segundo Draibe (s.d.:15), a abertura do regime e a transição democrática, processou-se sob o arco conservador, e foi nestes termos que se decidiu como seria enfrentada a questão social (que nesse período ganhou centralidade),

“tal enfrentamento estabeleceu os contornos de uma estratégia que deveria significar a conciliação entre, de um lado, um programa não recessivo de estabilização, uma política ativa de desenvolvimento econômico (com geração de níveis adequados de emprego), elevação salarial e desconcentração da renda e, de outro, proposições diretamente referentes às reformas do sistema de políticas sociais”.

Já em Nogueira (1998) temos a tradução daquilo que foi o governo da Nova República, visto que a forma pela qual foi constituído sancionou o estado de coisas que o conformou, com grandes alianças, com elevados graus de concentração de renda e a reprodução de grande parte das distorções que estavam sendo questionadas pelos movimentos sociais. Nesse caso, este governo,

conheceria, assim, dias carregados de promessas, incertezas e dificuldade. Até o encerramento do governo Sarney, acabariam por ficar consolidadas as condições para que se sedimentasse a idéia dos anos 80 como a “década perdida”, nascida do contraste entre as promessas da redemocratização e os resultados concretos obtidos pelas políticas implementadas (...), (idem:113).

A nossa remissão a este contexto sócio-histórico foi justamente para destacar o momento da crise da “autocracia burguesa” e que a sociedade civil não estava tão convencida de que o modelo implantado com o golpe de 1964 era o melhor para o país e, sobretudo, para as classes subalternas, tanto que haviam manifestações que, sob os auspícios da ditadura, muitas vezes terminaram em perseguições, torturas e mortes. O que denota a não passividade da sociedade civil, diante da realidade concreta, autoritária e excludente.

Em suma, os acontecimentos que deram a tônica ao processo que desencadeou a abertura política e possibilitou a redemocratização do país na década de 1980, tiveram suas bases em 1973, momento em que se explicitou a crise daquele modelo político e econômico adotado, em grande medida, concentrador, excludente e refratário à participação social que, imprimiu profundas mudanças na sociedade brasileira, ou seja, deixou como legado uma forte crise econômica que se expressava pela onda inflacionária, endividamento externo e pela pauperização das camadas mais pobres. Temos, pois, a base para o rico processo que foi a marca da década de 1980, qual seja, a grande luta em torno da redemocratização da sociedade e do Estado brasileiro. Esta década é caracterizada por alguns estudiosos como a “década perdida”; no entanto, Nogueira (1998), contesta e afirma que esse tipo de análise, é conservadora, e centra-se no econômico, esquecendo-se do rico processo que foi a dimensão política da luta pela redemocratização.

Sendo assim, a agenda das reformas para as políticas sociais nos anos 80, ocorreu num contexto de intensa mobilização da sociedade civil em busca do Estado de direito e, também, de uma profunda crise econômica, social e política, no plano internacional e nacional. E, no bojo deste dinâmico processo, as políticas sociais têm, na Constituição de 1988, o amparo legal para a ultrapassagem da lógica que as parametrizou desde a emergência até o período histórico referido, qual seja, a marca da “cidadania regulada”. Temos então, que nesta Constituição, o Estado, afirma-se como o garantidor de direitos sociais, em que (...) Saúde, Previdência e Assistência Social constituem a Seguridade Social do cidadão brasileiro, (Yazbek,1998:54) . Estas conquistas são resultantes de um processo social mediado por uma sociedade civil organizada e mobilizada, apontando, pois, uma nova relação entre Estado e sociedade civil; ou seja, expressa como nos aponta Coutinho (1986), a complexificação da sociedade brasileira em termos gramscianos, com a formação de sindicatos, partidos políticos de massa, movimentos sociais e outros.

É nesse contexto, que devemos pensar os Conselhos de Política e de Direito, a partir da correlação de forças que os gerou e como fruto das reivindicações das classes trabalhadoras, no contexto de mobilização da sociedade civil na década de 1980, em que os movimentos progressistas tinham por bandeira a descentralização, municipalização e a participação social, os quais foram inscritos na Constituição Federal de 1988.

1.2.2 Estado, sociedade civil e democracia: substrato para o debate do controle social

Em nossa formulação, nos reportaremos à discussão de Estado, sociedade civil e democracia – por serem estas categorias, importantes para a nossa temática – considerando que não podemos falar de controle social e Conselhos sem entendermos as mesmas, haja visto serem fundamentais na condução do processo democrático, nas sociedades modernas, quer seja em termos de democracia representativa ou direta, ou

mesmo, para se chegar a uma sociedade sem classes, conforme apontado nos estudos de Marx .

É interessante observar que, a concepção de Estado que informa o nosso estudo, difere da concepção de Estado para os liberais que, segundo Gruppi (1986), fazem no máximo uma justificação ideológica para o Estado burguês, inclusive inserindo neste aspectos de uma democracia pautada nos ideais de liberdade. Contudo, esta liberdade, resume-se à liberdade que todo indivíduo tem de participar, em “igualdade” de condições, quer seja no mercado ou na política. Sendo assim, ambas (liberdade e igualdade) se limitam ao marco da ordem capitalista. Em Coutinho (1989:49), encontramos a afirmativa acerca de qual seria a lógica do Estado liberal. Segundo ele,

o Estado em si não representa interesses concretos; ele assegura que os interesses se explicitem em sua esfera própria, que é a esfera privada. Não é por acaso, portanto, que o pensamento liberal se centra no postulado da limitação do poder, em contraste com o pensamento democrático, que tem como eixo central a distribuição (ou socialização) do poder.

Passemos agora, e este é o ponto que mais nos interessa, à compreensão de um grupo de teóricos, cujas produções marcaram sua época e, se tornaram referências para se pensar a sociedade capitalista na perspectiva crítica e de superação da mesma, através da revolução. Estamos nos referindo a Marx, Engels, e Gramsci, os quais, nos diversos contextos históricos, deram conta de apreender as tendências políticas, sociais, econômicas e culturais presente na relação contraditória, Estado/sociedade civil e, sobretudo compreenderam a forma pela qual a sociedade se organizava com o fito de manifestar seus interesses, como se fosse o da maioria. Começamos reportando-nos à concepção de Estado de Marx e Engels, que é o ponto de partida de Gramsci, cuja concepção de Estado difere frontalmente da concepção liberal, ou seja, a concepção de Estado democrático que permeia as obras destes autores, rompe com a concepção de democracia presente na concepção liberal. Coutinho (1989:52), salienta que, quando Marx define o Estado ele “introduz um elemento profundamente novo na problemática da representação de interesses, inexistente no pensamento liberal. (...) Em Marx, temos que os interesses individuais,

presente no pensamento liberal, são contraditados pelos “interesses de classe”, sua grande descoberta. Nesse veio analítico “ele vê que o verdadeiro sujeito da história não é o indivíduo, mas são as classes, e que os indivíduos têm interesses comuns enquanto são membros de uma mesma classe”.

Sendo assim, Marx, a partir de estudos históricos, associou a emergência do Estado à necessidade de manter a sociedade privada, e os interesses de uma classe sobre os da outra e, portanto, reproduzir a divisão da sociedade em classes, sendo desnecessário a existência do mesmo em uma sociedade sem classes. Nesse caso, contrapõe-se às concepções de Estado que tinham sido construídas até então. Segundo ele, este Estado representa e serve aos interesses da classe dominante (burguesa) e estes interesses ainda aparecem como se fossem os da maioria. Como nos mostra o próprio Marx e Engels (1977:98) na Ideologia Alemã:

os modernos escritores franceses, ingleses e americanos, sem exceção, consideram que o Estado só existe por causa da propriedade privada, de tal forma que isto também passou para a consciência comum. o Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, segue-se que todas as instituições comuns são mediadas pelo Estado e adquirem através dele uma forma política.

Para obtermos o entendimento da sociedade civil e do Estado em Marx, há que se considerar, pois, as especificidades da produção e reprodução das relações sociais sob o capitalismo. Importa-nos dizer que, em sua obra, Marx desvela o movimento contraditório que está por trás das relações sociais, na qual se funda a produção capitalista, qual seja: a relação antagônica existente entre o capital e o trabalho (assalariado), no interior do processo produtivo, e foi por esta via que Marx buscou entender a particularidade da sociedade civil e a gênese do Estado (Marx, 1969).

É importante ter presente que o tipo de Estado com o qual Marx deparou-se concretamente num contexto de pouca participação política, correspondia a um Estado repressivo que era o único espaço para a realização da política. Segundo Coutinho (1986), Marx despolitiza a sociedade civil e atribui ao Estado uma forma de atuação predominantemente coercitiva. É nesse sentido que o jovem Marx, juntamente com

Engels¹², definiu que o Estado, na realidade, representava o braço repressivo da burguesia (aparelho “repressivo, burocrático e executivo”), com o intuito de manter o controle sobre os antagonismos de classe, constituindo-se, pois, numa expressão política da dominação (Carnoy,1993). Esta concepção de Estado está presente no Manifesto do Partido Comunista e na Ideologia Alemã. Nas palavras de Marx e de Engels, no Manifesto Comunista, “o executivo do Estado moderno não é mais do que o comitê para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa”, (Netto,1998:07) . Segundo Coutinho (1999:123), foi essa noção de Estado, presente nas produções de Marx que levou Gramsci à definição de Estado restrito. No entanto, adverte ele, “Gramsci não inverte nem nega as descobertas essenciais de Marx, mas ‘apenas’ as enriquece, amplia e concretiza, no quadro de uma aceitação plena do método do materialismo histórico”.

Para esse mesmo autor (1986), é em Gramsci que temos o ponto de inflexão no desenvolvimento da teoria marxista do Estado e da revolução. A importante contribuição de Gramsci à teoria marxiana de Estado está justamente na questão da política, não desvinculada da base econômica. Em Gramsci, temos a concepção de que a socialização da produção está na base da socialização da política (Simionatto,1995). Contudo, o desenvolvimento do pensamento de Gramsci deu-se conservando o central da teoria de Marx, a saber: a idéia de que o Estado emerge em função das contradições da sociedade e que este representa o interesse de uma classe (burguesa), ou seja, o Estado é na verdade, um Estado de classe. No entanto, para além dessa afirmação, a sua maior contribuição foi no sentido de que ele desenvolve e aprofunda este núcleo chegando a conceitos de Estado, de sociedade civil e de

¹² Segundo Coutinho (1986:27), no “último Engels” já encontramos um novo conceito de Estado; esse não é mais visto como simples “comitê das classes dominantes”, como simples “poder de opressão”, mas como fruto de um pacto. A questão do Estado pactista, faz-se presente na Introdução da reedição de As lutas de Classe na França, em 1895.

revolução, contribuindo de forma significativa para o desenvolvimento do pensamento de Marx.

Nesse sentido, o Estado para ele, é o complexo das atividades práticas e teóricas através do qual a classe dominante além de justificar e manter a dominação procura buscar o consentimento ativo dos governados. Coutinho (idem) assevera ainda, que nesta concepção o Estado se imporá mais pelo consenso ou coerção em função do grau de autonomia relativa das esferas da sociedade política e sociedade civil e, também em decorrência da predominância dos aparelhos de uma ou de outra, e afirma que isto dependerá do grau de socialização da política e da correlação de forças entre as classes que disputam a hegemonia. Demarca então, que quando a sociedade civil encontra-se mais frágil, a esfera da ideologia torna-se dependente da esfera política, nesse caso impera a coerção. E, ao contrário, quando há o equilíbrio entre as duas esferas através da luta de classes pelos aparelhos privados de hegemonia, impera o consenso. É com base nestas questões que Gramsci elabora a sua estratégia revolucionária como um processo, o que significa dizer que não centra esta estratégia no partido político, mas para ele faz-se necessário organizar e ocupar cada vez mais posições no interior da sociedade civil – chamada guerra de posições – e assim tornar-se um projeto hegemônico. Assim, Gramsci, em contraposição a Marx e Engels, defende a possibilidade de que uma classe ainda não dominante no plano político possa ser dominante no plano ideológico.

Para Gramsci, na sociedade política, o aspecto que predomina é a coerção e seus portadores materiais são os aparelhos coercitivos do Estado, seria a burocracia do Estado, forças armadas, ou seja, são os aparelhos sobre os quais a classe dominante se apóia para manter o monopólio legal ou de fato a violência. Já na esfera da sociedade civil, situam-se os complexos das relações ideológicas e culturais que são estabelecidos em instituições, quais sejam, escolas, partidos políticos, igrejas e sindicatos, estas são segundo Coutinho (1993:60) “instituições responsáveis pela elaboração e ou difusão de valores simbólicos de ideologia”. Assim a sociedade política e a sociedade civil compõe a sua teoria de “estado ampliado”.

Concluindo, de acordo com o pensamento gramsciano, a expansão da hegemonia das classes subalternas seria possível a partir da conquista progressiva de posições (guerra de posições), ou seja, indica-nos a importância de se conquistar espaços nas várias instâncias da sociedade civil, através da agregação gradual em um novo bloco histórico. Isto, porque não se pode perder de vista que o aparelho hegemônico é atravessado pela luta de classes. Ressaltamos ainda que Gramsci ao analisar o papel do Estado em um contexto de luta de classes, percebe que o homem é o protagonista de sua história, com possibilidade de transformar e criar uma nova história.

Subjacente a esta concepção não podemos deixar de afirmar que está o fato de ele ter reconhecido a importância da política e ter sido contemporâneo de um processo de socialização da mesma, inclusive com a ampliação da esfera pública, parametrada por uma participação e organização das massas, ou seja, estão as mudanças reais no ordenamento econômico-social da ordem burguesa, nesse caso, o fenômeno estatal era mais complexo. É neste marco que ele apreende o movimento de mudanças no papel do Estado, das lutas de classes e das condições reais para a revolução. Em Coutinho (1999:124), encontramos esta afirmativa,

Gramsci, porém trabalha numa época e num âmbito geográfico nos quais já se generalizou uma maior complexidade do fenômeno estatal: ele pôde assim ver que, com a intensificação dos processos de socialização da participação política, que tomam corpo nos países "ocidentais" sobretudo a partir do último terço do século XIX (formação de grandes sindicatos e de partidos de massa, conquista do sufrágio universal, etc.), surge uma esfera social nova, dotada de leis e de funções relativamente autônomas e específicas, tanto em face do mundo econômico quanto dos aparelhos repressivos do Estado.

Assim, temos a inovação na relação Estado/sociedade civil, pois ele desvela o caráter autônomo da sociedade civil, destacando que é, nesta esfera pública, que se tem o solo fértil para o debate ideológico dos interesses contraditórios, não como um reflexo da base econômica; pelo contrário, é central para a obtenção da supremacia ou hegemonia de um determinado grupo social. Contudo, Gramsci não nega a unidade entre essas duas esferas, pois ele destaca também a importância de se deter o poder político. Entretanto, a sua maior contribuição para a teoria marxista, vale dizer, refere-se

à sua concepção de revolução como um processo, para as sociedades de capitalismo desenvolvido em que a existência concreta já era balizada por um processo de socialização da política.

A sociedade civil apresenta-se, então, com uma certa autonomia material em relação ao Estado restrito (sociedade política), pois, aqui já se tem a necessidade das classes sociais buscarem aliados e formar consenso na busca da hegemonia, não sendo marcada somente pela coerção; precisa do consenso e também da coerção, ou seja, a hegemonia revestida de coerção, porque a sociedade complexificou-se. Assim, a luta pela hegemonia e conquista de posições situa-se no âmbito da sociedade civil; sendo assim, é nesse âmbito que as classes “buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso” e não na sociedade política onde, diferentemente, da sociedade civil, “as classes exercem sempre uma ditadura, ou, mais precisamente, uma dominação mediante a coerção”, (Coutinho,1999:128).

Coutinho (1999:195-196) salienta que, atualmente muitas análises acerca da realidade brasileira adotam o referencial gramsciano e, isso pode ser explicado por conta da universalidade do pensamento de Gramsci, que para ele “é capaz de iluminar alguns aspectos decisivos de nossa peculiaridade nacional”. Dentre os vários conceitos, os dois mais recorrentes são os de “revolução passiva” e “Estado ampliado”. Utilizamos, em nossa investigação, a concepção de “Estado ampliado” de Gramsci, tendo por pressuposto que a formação social brasileira, na atualidade, é do tipo “ocidental” e, por isso, pode-se aplicá-lo à análise de nossa realidade e, nas palavras do autor, “por conseguinte, fornecer indicações para a construção de uma estratégia democrática para a luta pelo socialismo no Brasil”.

Tal pressuposto, se concretiza na realidade brasileira da década de 1980, na qual pode-se verificar a ocorrência da complexificação desta sociedade, em termos gramscianos, ou seja, houve uma socialização da política, pela ampliação da esfera pública, que vem parametrada pela participação e organização popular (movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos).

A década de 1980, conforme tratado anteriormente, acabou logrando um quadro de mobilização social, no qual explicitaram-se dois projetos distintos de sociedade, o da

“democracia de massas” e o da “democracia restrita” e, para Bravo e Souza (2002:58), nas eleições para Presidência da República que ocorreram, em 1989, tem-se evidenciado esses projetos. Reportando-se a Netto (1990), afirmam que

o projeto democracia de massas prevê a ampla participação social conjugando as instituições parlamentares e os sistemas partidários com uma rede de organizações de base (...). Esse projeto propõe articular a democracia representativa com a democracia direta e adota como concepção o Estado democrático e de direito responsável pelas questões sociais.

Já em relação ao projeto de democracia restrita, afirmam as autoras que se pauta na perspectiva de Estado mínimo, no entanto, é “máximo para o capital e mínimo para as questões sociais, restringe os direitos sociais e políticos. O enxugamento do Estado é a grande meta, como também a substituição das lutas coletivas por lutas corporativas”.

A grande contradição é que, o presidente eleito, não representava as classes subalternas e, na realidade, abriu a possibilidade para que, no Brasil, iniciasse a implementação das propostas neoliberais em consonância com as propostas dos organismos internacionais e, nesse caso, o projeto que vem sendo implementado ao nível nacional é o da “democracia restrita”, sendo os governos locais submetidos a esta lógica que, muitas vezes, impede a participação da população nas decisões acerca do enfrentamento das “expressões da questão social”, evidenciando assim, um quadro que depõe contra a possibilidade de transformação defendida pelo projeto de “democracia de massas”. Tem-se claro então, que as conquistas oriundas da década de 1980, e que estão presentes na Constituição de 1988, como é o caso dos Conselhos, só poderiam ser efetivadas, por um governo comprometido com a democratização do Estado e da sociedade, ou seja, com o aprofundamento da democracia.

Alguns autores marxistas contemporâneos têm discutido a democracia sob diversos ângulos. Nesse estudo, vamos ressaltar as contribuições de Netto (1990) e Coutinho (2000), Vieira (1992), Oliveira (1998) e Bóron (2000).

Para Netto (1990:80),

a ultrapassagem do capitalismo que se orienta para o comunismo – ou seja, a revolução proletária contemporânea – está sempre e indissolavelmente ligada à possibilidade de consolidar a universalização do ordenamento democrático, para transformá-lo qualitativamente através de rupturas ao longo de um processo onde ele será, rigorosamente, superado.

Ou seja, para o autor a democracia é condição necessária e indissociável à transição socialista, assumindo, assim, um valor estratégico. Há que se ter então o aprofundamento da democracia pela ampliação dos espaços de participação política (democracia de massas), no curso da constituição do socialismo. Nesse sentido, podemos situar os Conselhos como um dos mecanismos dessa participação alargada.

Em Coutinho (2000:129), encontramos a “*democracia como valor universal*”. Em suas próprias palavras,

a democracia deve ser entendida não como algo que se está em determinada configuração institucional, mas sim como um processo. (...) Uma verdadeira democracia é um processo que implica não só modificações políticas, mas também modificações econômicas e sociais.

Nesses dois primeiros autores percebe-se uma diferença na concepção de democracia. Enquanto para Netto a democracia é um valor estratégico, para Coutinho é um valor universal.

Entendemos que o processo de democratização brasileiro, construído nesse período, década de 1980, resultou na constituição de uma democracia formal, representativa e não numa democracia direta. No entanto, em Oliveira (1998:41), encontramos a afirmativa de que,

a democracia representativa é o espaço institucional no qual, além das classes e grupos, diretamente interessados, intervêm outras constituindo o terreno do público, do que está acima do privado. São, pois, condições necessárias e suficientes. Neste sentido, longe da desapareição das classes sociais, tanto a esfera pública como o seu corolário a democracia representativa, afirmam as classes sociais como expressões coletivas e sujeitos da história.

Não queremos, de forma alguma, desmerecer tais conquistas, que foram as possíveis de se construir no marco da sociedade burguesa e, sobretudo a partir da sua concretização na dinâmica da sociedade brasileira, com a sua forma peculiar de capitalismo terceiro mundista. Contudo, em nossa perspectiva, não seria este o

horizonte democrático máximo a ser alcançado. Pelo contrário, a democracia que temos por referência, é aquela que possibilita o desenvolvimento de uma sociedade verdadeiramente democrática, compreendida aqui, a partir da concepção de Vieira (1992:13), que a entende como, “aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo real participação deles nos rendimentos da produção”, e que se pauta em princípios de liberdade, igualdade social, os quais são condições necessárias para o desenvolvimento de uma sociedade sem classes. Como bem nos lembra Borón (2000:21), “a lógica de funcionamento da democracia é incompatível com a que prima nos mercados”. E afirma ainda, que se “libertada dos limites erigidos por uma estrutura capitalista, a democracia está animada por uma lógica incluyente, abarcativa e participativa, tendencialmente orientada para a criação de uma ordem política fundada na vontade coletiva”, (idem:23).

Enfim, por esse veio analítico, podemos inferir que tivemos, na década de 1980, na sociedade brasileira, a possibilidade histórica de ultrapassar a forma autoritária como o Estado vinha exercendo o seu papel de regulador, apoiando-se em políticas corporativistas, clientelistas de reforço à tutela, ao favor, ao mandonismo e com fortes feições autoritárias. Essas características são factuais para a construção da cultura política brasileira e, concomitantemente, dependência das classes subalternas. Como vimos nos itens anteriores, a sociedade civil brasileira foi conformada por práticas antidemocráticas e de controle do Estado sobre a mesma, conseguindo esboçar alguns ensaios para a inversão dessa prática, os quais estão inscritos na Constituição de 1988. São exemplos dessa inversão, os Conselhos de Direito e de Política, as Conferências, o plebiscito e o referendo popular. Na verdade, entendemos que esta não é a sociedade democrática ideal, entretanto, foi a possível de se construir na nossa realidade sócio-histórica e, portanto, devemos utilizar estes mecanismos de alargamento da democracia participativa de forma crítica, rumo à construção de uma sociedade justa e igualitária.

Em Coutinho (2000:134-35), encontramos a noção de que se deve associar a democracia representativa conquistada, com modelos de democracia participativa para a gestão das políticas sociais, ou seja, focos de autogestão que permitam, a

criação de mecanismos de gestão coletiva, de baixo para cima, mecanismos públicos, mas não necessariamente burocráticos-estatais em sentido estrito, que seriam canais incentivadores do aumento da participação popular na tomada de decisões e na execução das políticas.

Nesse caso, faz-se presente nessa concepção a noção de controle social que pode ser realizado pelos Conselhos.

1.3 Lutas da Saúde: do Projeto de Reforma Sanitária a implementação do projeto neoliberal

Neste item, nos propomos em construir um olhar sobre a Política de Saúde de uma forma geral, procurando destacar o momento em que se tem a emergência do modelo atual, que tem a participação popular como premissa para a implementação e gestão das políticas sociais. Cabe dizer que, a forma como a Política de Saúde se organiza na atualidade, é resultado de todo um processo histórico, ou seja, é resposta às demandas postas pelos segmentos organizados e guarda características deste processamento. É nesse sentido, que iniciaremos apontando, ainda que sucintamente, o movimento da constituição da Política de Saúde Pública no Brasil. Vejamos.

Não se pode deixar de demarcar que a trajetória e constituição da Política de Saúde no Brasil, foi – e continua sendo – marcada pela relação Estado-sociedade (Bravo,1999). Esta, para Bravo (1999) e Carvalho (1995), teve sua emergência no Brasil, como sanitarismo campanhista, passou a médico assistencial privatista, sofrendo uma inflexão na década de 1980, com o projeto da Reforma Sanitária– ainda que no plano da legalidade – pois, segundo Bravo (1999:02), a proposta universalista contida na Constituição de 88 (...) se encontra vazia de conteúdo concreto e destituída de mecanismo de operacionalização. E chegou ao projeto neoliberal nos anos 1990 que é hegemônico em detrimento do modelo de Reforma Sanitária. Esta transição a nosso ver está ligada ao movimento do capital, ou seja, as transformações ocorridas no

sistema de saúde brasileiro, deram-se de forma a privilegiar a lógica do capital, no contexto de reorganização da acumulação capitalista e, concomitante, ao processo de implementação do Estado mínimo .

Como vimos no item anterior, no Brasil dos anos 1980, viveu-se uma intensa mobilização política e através de um amplo movimento organizado passou-se a reivindicar que o Estado assumisse a responsabilidade pelas políticas sociais universalizando-as. É nesse contexto, que se operaram mudanças, também no campo da saúde, culminando no novo paradigma, o da Reforma Sanitária, cuja base organizativa se expressa através do Sistema Único de Saúde – SUS que, é fruto de lutas e mobilização dos profissionais de Saúde, articulados ao movimento popular (Bravo,1999). Assim, a década de 1980, é um marco para se realizar qualquer análise na área da saúde, na atualidade. No entanto, como destacamos, esta década, foi marcada por uma profunda crise econômica, e este foi o solo, no qual delinearam-se a partir dos anos 1990 dois projetos alternativos e contraditórios para a saúde brasileira, sendo que tornou-se hegemônico o projeto neoliberal e, contra-hegemônico, o projeto da Reforma Sanitária, (Bravo, 1999). Vejamos como se deu esse movimento de constituição do Sistema Único de Saúde.

No início da década de 1980, evidenciaram-se as crises da Previdência Social: crise ideológica, crise financeira, crise político-institucional. A crise fiscal, especificamente, repercutiu sobremaneira no campo da saúde e, uma das propostas para conter a crise financeira da Previdência Social foi a criação do Conselho Consultivo de Administração de Saúde – CONASP – cuja finalidade era estudar e propor normas adequadas para a prestação da assistência à saúde da população usuária da previdência, e propor medidas de avaliação e controle do sistema de atenção médica. O plano tinha por objetivo, integrar as ações de saúde através de projetos como o plano de contas hospitalares, no sentido de disciplinar gastos, com vistas à redução das internações; plano de racionalização ambulatorial para o desenvolvimento de rede ambulatorial hierarquizada, com programas de atenção médica de baixo custo, e redução de filas para atendimento do setor de assistência médica, (Mendes, 1994).

O INAMPS deixou de ser o prestador de serviços e co-financiador do sistema de saúde e a prestação de serviços seria efetuada pelos estados e municípios; o planejamento passou a ser descentralizado, buscando a integração, a resolutividade, a regionalização, a hierarquização e a integralidade das ações de saúde. A estrutura do INAMPS deveria ser racionalizada, através da fusão das secretarias com escritórios regionais, em nível estadual, tornando o processo de universalização mais ágil e eficaz.

Ressaltamos como aspectos fundamentais resultantes das conquistas da década de 1980: o conceito de saúde, a qual passa a ser entendida numa perspectiva mais ampla, em que se articula as políticas sociais às econômicas; o entendimento da saúde como direito social e universal, desatando-a da lógica do trabalho, derivado do exercício de cidadania plena, caracterizando as ações e serviços de saúde como relevância pública; a criação de um Sistema Único de Saúde, organizado segundo diretrizes da descentralização, com mando único na esfera do governo; o atendimento integral e a participação da comunidade; a integração da saúde no espaço mais amplo da Seguridade Social, (Mendes,1994).

No que se refere ao projeto hegemônico – neoliberal – não se pode pensá-lo desvinculado do desenvolvimento dos programas públicos de descentralização as Ações Integradas de Saúde (AIS) e o Sistema Único Descentralizado de Saúde (SUDS), nem da movimentação de diversos atores sociais, pois foi assim que surgiu um movimento contrário às propostas formuladas historicamente e que defende a saúde pública de acesso universal. Ou seja, é por fora do movimento da Reforma Sanitária que surgiu uma contra-proposta para a saúde, trazendo sob nova roupagem o modelo médico-assistencial privatista, conservador. Este modelo recebe a denominação de projeto neoliberal porque se situa no interior da dinâmica de contra-reforma para as políticas sociais que, em consonância com a estratégia do Estado Mínimo, implementa políticas de ajustes, incorrendo na privatização e na focalização, sendo assim, não se pode pensar este modelo fora destas transformações,(Mendes,1994).

Bravo (1996:146), ao abordar a temática da Reforma Sanitária e do paradigma do SUS, afirma que:

a preocupação central consiste em assegurar que o Estado atue em função da sociedade, pautando-se na concepção de Estado democrático e de direito, responsável pelas políticas sociais e, por conseguinte, pela saúde. Como premissas básicas dessa concepção destaca-se: melhor explicitação do interesse público, democratização do Estado, criação de uma esfera pública com controle social. Outros aspectos significativos são: universalização do acesso, descentralização, melhoria na qualidade dos serviços com adoção de um novo modelo assistencial pautado na integralidade e equidade das ações.

O mais importante para o tema que estamos investigando é que, o Projeto de Reforma Sanitária inova quando insere em sua proposta básica, mecanismos (fóruns específicos) - como os Conselhos e as Conferências - os quais se tornaram novos sujeitos coletivos e fundamentais para a participação da sociedade civil na formulação e gestão da Política de Saúde, bem como na busca do controle social, (Bravo 1999). Esta conquista como já vimos, é resultante de uma forte mobilização da sociedade civil, envolvendo variados protagonistas sociais, a qual culminou na elaboração da Constituição de 1988, que tem como um de seus princípios a descentralização público-administrativa.

A Constituição de 1988 afirma a universalização do direito à saúde a todos os cidadãos, bem como ser esta, de dever do Estado. Segundo Oliveira (2000:129),

no processo de regulamentação da nova Constituição, a descentralização e a participação popular são assumidas como princípios (...) na regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS) (sobretudo na lei 8142 de 28 de dezembro de 1990). Ao lado dos Conselhos municipais, do distrito federal, estaduais e nacional como instâncias paritárias e deliberativas, dentro de um sistema de gestão descentralizado e participativo, é previsto a realização de Conferências municipais a cada (...) 4 anos na Saúde.

Para Tereza Lobo (sd), a descentralização significa a União transferir para os Estados e Municípios as responsabilidades pela administração dos recursos e gastos com as políticas sociais. A descentralização traz, então, a reconfiguração do poder, uma vez que a União, através de um pacto federativo, repassa e define as responsabilidades e os recursos para as esferas de poder estadual e municipal. Nesta nova configuração de poder, é que se insere a possibilidade da sociedade civil participar das discussões e decisões acerca de onde e como aplicar os recursos, assim como permite o acompanhamento e controle dos recursos. Um dos espaços concretos

para a população participar das decisões, são os Conselhos de Direito e de Política, os quais são instrumentos/meios e se constituem em espaços legítimos para a prática do controle social.

Entretanto, não podemos deixar de destacar que em decorrência da implementação das propostas neoliberais a descentralização, na realidade, não tem significado a transferência de recursos e poderes para os estados e municípios. Ela tem configurando-se em transferência de “encargos e responsabilidades e, contribui para fortalecer a dependência de prefeitos em relação a governadores e ao executivo federal, reproduzindo, assim, a velha tradição de utilização clientelista dos recursos públicos” (cf.Oliveira;2000:132). Sendo assim, é neste espaço contraditório de descentralização, que se insere a experiência dos Conselhos.

O contexto que os Conselhos com essa institucionalidade, emergiram, é o mesmo acima apontado que culminou na elaboração da Constituição de 1988, e que segundo Gomes (2000:165), “expressa e responde a estes anseios democráticos”. A Constituição de 1988 garante, através do artigo 198 a descentralização, integralidade e participação popular. É através da diretriz da participação popular que se situam os Conselhos, em suas diversas esferas. A participação popular, é mediada por alguns recursos democráticos, são eles: plebiscito e o referendo popular, como já mencionado. Estes mecanismos de democracia direta são aliados a outros canais institucionais de participação popular (democracia semi-direta), as Conferências, os Conselhos, o que expressa a tentativa de se instituir, na prática, a democracia direta no país. Posto isto, não podemos negar os Conselhos, enquanto um dos espaços salutareos para a participação popular, ainda que a sua implementação esteja ocorrendo num contexto adverso, de avanço do neoliberalismo e, por conseguinte, de desmobilização social. Temos claro que este espaço também é atravessado por interesses contraditórios e, portanto, por forças políticas que têm projetos distintos de sociedade o que, muitas vezes, leva à deturpação ou a despolitização do mesmo, não permitindo que exerça o controle social a que se propõe.

Carvalho (1995) aponta que, com base nos preceitos constitucionais que garante a participação popular, a partir do ano de 1990, teve início a implementação dos

Conselhos, tanto o Conselho Nacional de Saúde (CNS), quanto os estaduais e os municipais. Salienta o autor que nas regiões Sudeste e Centro-Oeste é que estavam os altos índices de funcionamento dos Conselhos Municipais de Saúde (CMS) sendo que, em Minas Gerais, 73% dos municípios já tinham implantado os CMS. Nesse caso, o estado de Minas Gerais não foge à lógica de implementação dos Conselhos, no Brasil, em concomitância com o processo de implementação do Sistema Único de Saúde¹³ No nosso caso, estamos destacando os Conselhos de Saúde, particularmente, o Conselho Municipal de Ipatinga/Minas Gerais que será objeto de análise no capítulo 3.

No próximo item discutiremos o que vem a ser o controle social, mais especificamente, na saúde e a possibilidade desse mecanismo diante do contexto de implementação do neoliberalismo.

1.4 **Controle social e participação: a ressignificação de um conceito**

Como já foi abordado no item anterior, o que se tem de relevante para a temática que estamos trabalhando é o fato de que a Constituição de 1988 garantiu a participação da sociedade civil organizada nas decisões acerca das políticas sociais. Tal participação, dá-se através dos Conselhos de Direito e de Política, das Conferências, que acontecem a cada 2 anos nos municípios e a cada 4 anos, nos Estados e, também a nacional, os quais juntamente com o plebiscito e o referendo são mecanismos de controle social . Assim, é importante a participação dos cidadãos nas decisões do Estado que é, sobretudo a possibilidade da sociedade controlá-lo, ou seja, exercer o controle social sobre as ações do Estado em suas diversas esferas.

¹³ Em Minas Gerais, segundo Coelho e Veloso (1997:36), no sentido de implantar o SUS, adotou-se três linhas como prioridades a saber: “os Consórcios Intermunicipais de Saúde, o Programa de Saúde da Família e a Descentralização e Organização das urgências /emergências”.

A noção de controle social, por nós utilizada, difere daquele que advém da concepção durkeimiana, cuja preocupação central era com a coesão social (preocupação com a manutenção da sociedade capitalista), onde a função do Estado é a de manter o todo social, para que a sociedade não se esfacelasse, por conta da divisão anômica do trabalho. É dessa forma que se tem a ressignificação do conceito de controle social que, deixa de ser o controle do Estado sobre o cidadão, passando para o controle do Estado pela sociedade. O controle social de que tratamos, é aquele que advém dos movimentos sociais progressistas reivindicativos e que se expressa na constituição de 1988, ou seja, aquele resultante das determinações sócio-históricas da década de 1980 e, que envolve a participação da sociedade nas decisões do Estado, implicando numa nova relação Estado/sociedade civil, parametrado pelo referencial gramisciano.

Este item pretende clarear teoricamente como a concepção de controle social tem sido utilizada na área da saúde. Em uma pesquisa teórico/histórica sobre o controle social e participação, na saúde, Carvalho (1995), aponta três tipos de controle social, no caso da saúde, sendo que as mudanças estão imbricadas à própria complexificação da sociedade capitalista que leva à necessidade de adequação/atualização do modelo de controle, no sentido de atender as transformações nas relações sociais de produção, inerentes a essa sociedade.

A primeira denominada por ele de “participação comunitária, completando o Estado”, diz respeito ao modelo implementado pelos Centros Comunitários de Saúde, no início do século passado, nos EUA, onde foi desenvolvida e demandada uma forma de participação que acabava por completar o Estado na medida em que as ações voltadas para a saúde pública passaram a depender tecnicamente do assentimento da população pobre para alcançarem a eficácia. Assim, para esse autor, a

população deixa de ser alvo inerte de uma ação controlista e normativa no campo sanitário, e passa a ser chamada a cumprir um papel minimamente ativo e consciente no esforço de busca da saúde pública. A ação sanitária não poderia depender mais apenas da coerção mas deveria conquistar o assentimento da população, (idem, 14).

Nessa época, segundo o autor, a proposta tem pouca repercussão na América Latina, sendo que no Brasil, ela ficou em segundo plano, visto que vigorava o Sanitarismo Campanhista¹⁴.

Já nos anos 50, no contexto da proposta de Desenvolvimento de Comunidade, e sob os auspícios do desenvolvimentismo, no Brasil, através da Fundação Rockefeller, implantou-se algumas unidades de saúde, no país, nas quais procuravam-se desenvolver ações curativas e preventivas, utilizando sobretudo práticas educativas “voltadas para a comunidade na perspectiva de seu desenvolvimento sócio-sanitário”, (idem, 16).

As práticas desenvolvidas nestas unidades tinham por aporte teórico o funcionalismo e, concebia-se a comunidade como “um agrupamento de pessoas que coabitam num mesmo ‘meio ambiente’, ou seja, compartilham o que se poderia chamar de ‘condições ecológicas’ de existência, independentemente dos fatores estruturais ou conjunturais que lhes dão origem, (idem,16) e, para Carvalho, quando se credita à participação, a possibilidade de melhorias sociais, na realidade tem-se “uma concepção autárquica da comunidade que abstrai sua inserção no contexto sócio-econômico mais amplo”, (idem,17). E, quando adentra-se os anos 60, é essa concepção que irá conformar as propostas para a Medicina Comunitária que reapareceram como política governamental nos EUA.

A proposta da Medicina Comunitária nos países da América Latina, expressou-se através das agências internacionais, no sentido de reduzir as “desigualdades no acesso aos meios de proteção à saúde” (idem,18), nesse caso, expandiram-se, “os programas de extensão da assistência, em geral centrados em metas de ampliação da cobertura das ações de atenção primária e em metodologias ou ideologias da Medicina comunitária”, (idem ibidem).

Em relação ao Brasil, devido ao fato da assistência médica previdenciária, cobrir menos que 50% da população e, tendo como determinante a manutenção do modelo de acumulação vigente, é que foi possibilitada a criação dos programas de extensão da

¹⁴ Campanhas sanitárias que visavam sanear os portos por onde as mercadorias eram exportadas.

cobertura com os ideais da Medicina Comunitária. Por conta da realidade desigual e da prática médico-cêntrica presente no sistema previdenciário, a “regionalização, hierarquização, descentralização, participação, integração”, subsidiaram a proposta para a reforma do setor, sendo que as propostas da Medicina Comunitária foram “apropriadas e reinterpretadas pelo pensamento crítico ao sistema vigente e passam a integrar sua agenda que, de resto, continua a crítica ao caráter paliativo e marginal desses programas”, (idem,19).

Nesse contexto,

a participação articulou-se a práticas que variaram desde transferência burocrática de informações sanitárias de uso ou aplicação doméstica, até pretensiosas e quixotescas provocações contra o monopólio do saber médico no contexto de propostas de criação do trabalhador coletivo de saúde (equipe multidisciplinar), (idem ibidem).

Assim é que se foi desenhando um projeto sanitário contrário ao modelo de participação comunitária proposto, no qual destaca-se a participação popular como a grande resultante desse processo de descoberta.

A segunda é a “Participação popular : combatendo o Estado”, essa noção tem vínculo ou emerge a partir das limitações da reinterpretação crítica da proposta de Medicina Comunitária que, em termos de práticas da participação comunitária, não lograra os resultados políticos e técnicos esperados pelos agentes envolvidos, sobretudo porque quando ameaçava a ordem vigente, tais práticas eram interrompidas. Assim, a “ proposta de participação popular representa, pois, o aprofundamento da crítica e a radicalização das práticas políticas de oposição ao sistema dominante”, (idem:21). Na realidade, procurava-se articular as lutas da saúde à da sociedade de uma forma geral, no sentido de se conseguir a “participação no conjunto da dinâmica social”, (idem ibidem).

O lócus da participação deixa de ser o serviço de saúde, ultrapassa os limites do setor e alcança o conjunto da sociedade e do Estado. E é nesse plano que se definem seus novos objetivos: a democratização da saúde, designando a reivindicação pelo acesso universal e igualitário aos serviços e também pelo acesso ao poder, (idem:22).

Esse tipo de experiência deita raízes no processo de emergência dos movimentos sociais urbanos e, portanto, sofreu as determinações dos mesmos,

sobretudo no tocante ao confronto com o Estado que era concebido, na concepção marxiana, como o braço repressivo da burguesia, cuja função era a de manter o “status quo”. Nessa concepção trata-se

de um povo de excluídos social, econômica e politicamente em luta contra um Estado cuja lógica é a de favorecer os já favorecidos. As melhorias sociais são obtidas através de conquista, o acesso deve ser obtido através da pressão, do movimento. A participação passa a ter o sentido explícito de luta e contestação, (idem:22-2).

Assim, “a participação nas decisões é cada vez mais valorizada em detrimento da participação nas ações”, (idem ibidem). Ou seja, “a (...) participação tem o sentido de resistir à exclusão social, significa integrar múltiplas formas de ação coletiva voltada para a obtenção/ampliação do acesso a bens e serviços de consumo coletivo”, (idem,24). As experiências envolviam diversos protagonistas (...) “comprometidos com a idéia da participação popular como caminho para a transformação política das práticas sanitárias e do conjunto do sistema de saúde”, (idem,ibidem). Segundo o autor, a participação, aqui concebida, como popular era uma expressão do pensamento de oposição ao Estado autocrático. Nesse contexto o Estado abre-se às demandas e possibilita como alternativa ao confronto, a interação entre os movimentos e o Estado.

A terceira é “Participação social: controlando o estado”, resultante do processo anterior e, para o autor, aqui entram em cena novos atores com interesses diferenciados e estes colocam novas questões para a relação contraditória, Estado-sociedade, sendo que o Estado passa a ser um espaço de representação e pactação.

Essa nova visão da participação, que aqui se denomina de participação social, ao pretender dar conta das relações entre o conjunto dos segmentos sociais e o estado, não se apresenta propriamente como proposta de um sujeito social específico, mas vai ganhando o status de um modelo geral/ideal de relação Estado-sociedade, (idem:25).

A participação é identificada com cidadania, tendo por base a universalização dos direitos ultrapassando o conceito de “cidadania regulada”. A concepção do Estado deixa de ser a de que ele é o executor dos interesses da elite dominante e, passa a ser concebido como uma arena de conflito, na qual os diversos sujeitos lutam por interesses diferenciados, ou seja, diferentes projetos. A marca da participação nesse

contexto é a tendência à institucionalização, compreendida como “inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado de estruturas de representação direta da sociedade investidas de algum nível de responsabilidades de governo”. (...) Assim, “a idéia da participação social impõe a presença explícita e formal no interior do aparato estatal dos vários segmentos sociais, de modo a tornar visível e legitimada a diversidade de interesses e projetos, (idem:26).

Amparado nesse referencial é que emergiram os Conselhos e Comissões, nas diversas esferas de governo, sendo compostos pelo governo, trabalhadores da saúde, prestadores de serviço e usuários. Nesse caso, “a idéia de participação social suscita e se associa à noção de controle social do Estado, por oposição ao controle privado ou particular, exercido pelos grupos com maior poder de acesso e influência”, (idem:27).

No Brasil, a participação social institucionaliza-se no contexto de democratização, donde sobressai a luta pela transformação do Estado, no sentido de superar “seu caráter politicamente autoritário e socialmente excludente. A idéia de controle social é aqui marcada por um duplo viés: a dura realidade da exclusão social e caráter secularmente clientelista e privatizado do Estado brasileiro”, (idem:28).

É esse o contexto da emergência dos Conselhos de Saúde, no Brasil, tendo por suposto que estes mecanismos que contam com diversos setores sociais, inclusive os que foram historicamente excluídos, “pudessem ‘controlar’ o Estado, assegurando políticas de saúde pautadas pelas necessidades do conjunto social, e não somente pelos desígnios de seus setores mais privilegiados”, (idem ibidem).

Posto isto, cabe sinalizar que, na atualidade, segundo Bravo e Souza (2002:68 a 70) três concepções vêm sendo utilizadas nas análises concretas dos Conselhos, são elas: a que se pauta na concepção de Gramsci e que concebe os Conselhos como “arena de conflitos”, os quais devem ser ocupados; outra que os concebe enquanto “espaço consensual” e que se parametra nas interpretações habermasianas e neo-habermasianas e, a última que os entende como espaço de “cooptação da sociedade civil” por parte do Estado e é sustentada pela visão althusseriana.

Como já anunciamos, a concepção que nos direciona é a primeira, nesse caso, a dinâmica dos Conselhos, viabiliza espaços privilegiados para a atuação de sujeitos

coletivos dentro do aparelho estatal, buscando, dessa forma, a democratização da sociedade e do Estado. Uma vez que estes espaços representam interesses diversos da sociedade civil e sujeitos sociais como um novo sistema de mediações políticas a qual permite a efetivação de canais democratizantes, na busca de se viabilizar a constituição da esfera pública, agora parametrada pelo caráter plural. No entanto, sabemos que a simples abertura desses espaços institucionais, que permitem a participação popular, não se traduzem, mecanicamente em envolvimento crítico dos protagonistas sociais, bem como não garante a efetivação e a ampliação dos direitos sociais e da cidadania.

Com base nessa concepção, salientamos que, no contexto atual, marcado pelo culto do individualismo, tem-se um processo que dificulta a participação crítica e, aliado a esta questão temos, ainda, como vimos, o legado de nossa cultura política, com suas características constitutivas o clientelismo (paternalismo, tutela e favor), o populismo, o autoritarismo, que não favoreciam a participação da população. Dessa forma, as decisões acerca das políticas sociais eram tomadas pelas elites, de cima para baixo, sem contar com a participação da maioria da população e, quando o fazia, atendia aos interesses de uma minoria que tinha o poder de pressionar o Estado e os seus representantes.

Entendemos que esses Conselhos estão situados no marco da lógica da descentralização público administrativa e, portanto, podem assumir também um caráter neoliberal, ou seja, estes canais de participação podem ser utilizados como mecanismos de controle do Estado sobre a sociedade civil, como historicamente aconteceu¹⁵. Mas, podem permitir também a concretização de formas democráticas de participação, visto que são espaços privilegiados para a sociedade civil organizada intervir no controle e gestão das políticas sociais.

¹⁵ OLIVEIRA (2000:129), pesquisando acerca dos Conselhos Municipais e sua relação com a gestão das Políticas Públicas afirma que *“a descentralização e a participação da sociedade nas ações de governo têm sido reivindicadas pelos movimentos sociais e forças populares e progressistas comprometidas com uma efetiva democratização do Estado e da sociedade, mas também se fazem presentes no discurso e proposições das elites dominantes. Este aparente consenso em torno da questão pode, em parte, explicar sua explicitação no texto constitucional”*.

Assim, diante da nova institucionalidade, necessária para a implementação das políticas sociais, na qual os Conselhos são espaços que possibilitam a participação, deparamos com este caldo cultural da não participação, o qual se repõe no contexto neoliberal, podendo configurar-se num entrave para a concretização desses mecanismos de democracia participativa, reforçando, pois, a dicotomia entre o público e o privado ou revitalizando a incursão do privado no público.

Temos aí, uma grande contradição. Seria possível a realização da participação e a efetivação destes mecanismos(Conselhos, Conferências, plebiscito, referendo), bem como a existência de um regime democrático, num país cujo capitalismo foi marcadamente autoritário, cuja constituição ou formação sócio-histórica remonta as raízes da escravidão, do favor e outras relações de dependência?

Para Borón (1996), seria possível através da institucionalização de um conjunto de regras certas que possibilitaria a resolução dos antagonismos sociais de forma a obter resultados que nem sempre privilegiaria as classes dominantes. Isto porque a democracia contém a necessidade de uma “boa sociedade”, a qual dialeticamente levaria ao socialismo, incorrendo na articulação de dois eixos: “a igualdade concreta dos produtores e a liberdade efetiva dos cidadãos” (p.67). Borón acredita que, somente através de uma reforma social é que se poderá conciliar, ainda que parcialmente, e no momento, a cidadania política abstrata da democracia burguesa, com a descidadania social concreta que caracteriza as sociedades capitalistas especialmente na periferia, (idem *ibidem*).

Esse mesmo autor chama atenção, para o fato de que os avanços políticos vivenciados pela América Latina, na década de 1980, foi marcadamente acompanhado por pioras nas condições de vida de grande massa da população e isto pôs em cena a discussão acerca do futuro da democracia nestes países. A onda democratizante que se configuraram, no pós-guerra, na Europa, tinha por pressuposto integrar a massa dos setores sociais às condições de vida propiciada pelo avanço das forças produtivas (welfare state), ao passo que, na América Latina, ocorreu o contrário, pois concomitante à redemocratização desvelou-se um quadro de “pauperização de extensas franjas da sociedade civil”, (Bóron, 1996:70). No caso brasileiro, autores como Nogueira(1998) e

Coutinho (2000), apoiando-se no referencial Gramsciano explicam a modernização capitalista brasileira e afirmam que a mesma deu-se “pelo alto” e “passivamente”, ou seja, alijando as massas do processo e dos benefícios da modernidade.

Coutinho (2000:125) salienta essa questão, vejamos.

No Brasil, sempre vivemos processos de modernização excludentes, que consistem essencialmente em arranjos entre frações das classes dirigentes, com a permanente tendência a excluir a grande massa da população de uma participação tanto nas decisões políticas quanto nos benefícios da modernização e do progresso econômico. Este tipo específico de capitalismo brasileiro gerou o fenômeno extremamente perverso: a exclusão das grandes maiorias da vida nacional.

A questão supra-citada é reiterada, pois, segundo Bóron (1996), a democratização na Europa, deu-se no pós-guerra, momento de expansão capitalista e, na América Latina, deu-se num momento de recessão em escala mundial, “década perdida”, do ponto de vista econômico. Tivemos então, a conquista, ainda que legal do Estado democrático e de direito, por um lado e, por outro, na década de 1990 o seu desmantelamento em função, da reorganização do capital em escala global, das transformações no mundo do trabalho e das políticas econômicas de ajustes, adotadas pelos governos, em contraposição à implementação de políticas sociais universais.

Tais transformações trouxeram, como mostramos, a desregulamentação dos direitos sociais, os quais passam, em grande medida, a serem mediados pelo mercado levando, pois, uma parcela da população que se mantém no mercado formal com altos salários, a comprarem os serviços referentes a reprodução da força de trabalho e de sua família; e uma grande parcela da população, os quais são relegadas aos porões do desemprego e subemprego, a recorrerem às políticas sociais públicas, que no contexto de reforma do Estado, assumem o caráter de seletividade em contraposição a universalidade – Estado como garantidor dos direitos e conquistas das classes trabalhadoras. ANTUNES (1999), discutindo as transformações em curso no mundo do trabalho, afirma que estas se caracterizam pelo desemprego em dimensão estrutural, ampliação da precarização e flexibilização das condições e relações de trabalho, seguidas evidentemente, pela desregulamentação dos direitos sociais, desmonte do

setor estatal, além de se considerar a expansão dos capitais, do comércio, da tecnologia.

Borón (2000:33) reafirma a sua posição e salienta que, “diante de um processo de reconcentração de renda tão acentuado como o que caracteriza a reestruturação neoliberal, é muito difícil de sustentar o funcionamento de um regime democrático”. Visto que, após vários anos de neoliberalismo, constatou-se uma sociedade heterogênea e fragmentada, marcada por desigualdades diversas – classe, gênero, etnia, etc. – que, tendencialmente vem aumentando em função da concretização das políticas neoliberais, da reestruturação produtiva e da Contra-Reforma do Estado para a área social, a qual tem como carro chefe, as privatizações que obrigam os cidadãos a aceitar uma rarefação do espaço público que os obrigou a transferir suas demandas da ágora para o mercado ,(idem:17).

Diante dos efeitos práticos dessa realidade nefasta, entendemos que parametrada pela concepção de descentralização, em contraposição à centralização das decisões na esfera federal, contida na Constituição de 1988, legado das mobilizações da década de 1980, é que seria possível a realização do controle social, através dos Conselhos. Como vimos e defendemos, estes se constituem em um dos espaços para a sociedade civil exercer a ingerência sobre as ações do Estado e do mercado, invertendo uma prática que tem sido recorrente na história brasileira, qual seja: aquela pautada na regulação/controle da sociedade civil por parte do Estado, (Bravo:1998). Nesse sentido, temos o ensaio para uma nova cultura política e/ou relação Estado/sociedade, cuja centralidade está na participação da população nas decisões políticas, tanto em relação à democracia representativa, bem como a participativa, contrarrestando assim, a histórica ausência da participação popular sobre as questões que incidem diretamente sobre o seu cotidiano.

No entanto, há que se ressaltar a importância e a necessidade da sociedade civil organizar-se e mobilizar-se para ocupar de forma crítica os espaços de participação, ou seja, demanda-se neste processo político atual, no qual vigora a tendência de esvaziamento, de despolitização e privatização da esfera pública, a participação crítica, bem como o investimento por parte dos sujeitos sociais, cujos interesses voltem-se para

a defesa e construção de forças contra hegemônicas, capazes de reverter o quadro “democrático” atual, em favor das classes subalternas.

2 A CULTURA POLÍTICA EM MINAS GERAIS E SUA EXPRESSÃO EM IPATINGA

A partir da compreensão construída no capítulo 1, dessa dissertação, acerca da formação sócio-econômica e política do Brasil e que essa expressa-se nas diversas regiões e estados, guardando as suas especificidades, pretendemos resgatar neste capítulo, ainda que sumariamente, as questões fulcrais dessa constituição, no Estado de Minas Gerais – que tem na “mineiridade”(Dulci:1983), uma tese explicativa para as peculiaridades regionais – em virtude da pesquisa empírica, situar-se na cidade de Ipatinga – MG. Assim, pretendemos compreender, num primeiro momento os traços da cultura política estadual¹⁶ que, com certeza, traz influências da nacional, e também particularizações históricas, para posteriormente, compreender a expressão desta na constituição das relações políticas estabelecidas no município de Ipatinga.

2.1 As origens da cultura política tradicional mineira

A universalidade das questões anteriormente tratadas particulariza-se em Minas Gerais, a partir de sua formação sócio-histórica, engendrando características próprias, as quais não se desvinculam do contexto geral. Com vistas a realizar a análise da cultura política em Minas Gerais, resgataremos um estudo realizado por Dulci (1999),

¹⁶ Em Dulci (1983), encontramos a noção de cultura política como aquela que representa padrões de atitudes que orientam os indivíduos que compartilham do mesmo sistema político, na relação política. Nesse caso, quando se aborda a questão da cultura mineira pela via da “mineiridade”, que seria a interpretação das peculiaridades regionais, poderíamos estar falando de uma subcultura, uma vez que esta se diferenciaria das orientações políticas de outros sistemas. O autor apoiando-se em Alceu Amoroso Lima, traduz aquilo que seria o espírito da “mineiridade”, qual seja, preservação, reforma e a compensação. Assim, “*quando se fala da especificidade do comportamento político dos mineiros, de suas orientações e de sua postura política, sugere-se na verdade a existência de uma subcultura política mineira, existente com a idéia de um ‘caráter regional’*”, (idem:13).

sobre a “Política e recuperação econômica em Minas Gerais”, no qual o autor destaca que a região atravessou, no final do século XIX e primeiras décadas do século XX, um período de atraso econômico, principalmente quando analisado em relação ao Estado de São Paulo, onde ocorria um forte avanço econômico.

Uma das peculiaridades de Minas Gerais, segundo o autor, é a busca de possibilidades para a produção, considerando os recursos regionais, sob os auspícios da idéia de “crescer para dentro”. O período do Império foi marcado pelo ciclo da mineração do ouro e de diamantes o que colocou Minas em evidência, dando-lhe prestígio e riqueza, situando-a no cenário nacional e internacional, com as exportações. Mas, em decorrência da crise do ciclo da mineração, em meados do século XIX, esse modelo entra em declínio, e a economia passa a centrar-se em produtos de subsistência. A agricultura de subsistência foi substituída, posteriormente, pelo ciclo do café, no contexto de modernização da agricultura, sendo que, este modelo sofreu uma inflexão com a crise de 1929 e a Revolução de 1930, entrando num período de diversificação produtiva em meados do século XX, quando a economia se pautou pelo modelo de especialização industrial.

Uma problemática enfrentada nesse interregno de retomada do crescimento, diz respeito à fundação da capital – Belo Horizonte – que seria o novo centro político e econômico, o qual possibilitaria o ingresso de Minas, no progresso, visto que Minas Gerais dependia dos portos de São Paulo, Espírito Santo e Rio de Janeiro para a importação e exportação. Assim, “esperava-se que a nova capital viesse efetivamente a exercer o papel de centro de integração política e econômica do ‘mosaico mineiro’”, (cf. Dulci, 1999:41). No entanto, BH exerceu esse papel, somente nos anos 20, quando se expandiu o setor siderúrgico e já se tinha o delineamento de uma nova “divisão inter-regional do trabalho, que vinculava a Zona Metalúrgica mineira à estrutura industrial do país como área especializada na produção de bens intermediários (o ferro gusa, o aço, o cimento etc.)”, (idem:43).

Cabe salientar que, tanto em âmbito federal, quanto no estadual, até o ano de 1909, não existia nenhuma política voltada para a questão do minério. Foi a partir da divulgação de relatórios, por parte do Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil,

apontando o forte potencial das jazidas de minério no país, principalmente, em Minas Gerais, que o governo federal mudou de idéia e incentivou uma política mineral, com o intuito de desenvolver a siderurgia nacional. No que se refere à Minas Gerais, ocorreu “uma mobilização em defesa do patrimônio mineral do estado”, (Dulci,1999:56). Para o autor, esta é a gênese do modelo de especialização industrial que será marca do desenvolvimento econômico de Minas Gerais, posterior a 1950 e, no nosso entendimento, determinante na constituição da cidade de Ipatinga, sede da USIMINAS, uma das maiores siderúrgicas do país e da América Latina.

Segundo Dulci (idem), após a Revolução de 1930 Olegário Maciel permaneceu no governo, em função do papel fundamental que Minas teve no movimento, e jogou esforços no sentido da diversificação agrícola revitalizando-a. Ele não adotou uma política de confronto com o governo central, por conta do enfraquecimento da elite tradicional que era a base de seu governo, em confronto com a moderna que calçava o governo de Getúlio Vargas.

Com a morte de Olegário Maciel, assumiu Benedito Valadares para controlar a política mineira, o qual era ligado a Vargas, assustando o poder das elites regional, demonstrando o seu enfraquecimento em relação ao poder federal. Sendo, portanto, incapaz de contrariar os interesses de Getúlio Vargas, Benedito Valadares procurou adequar os interesses de Minas aos ditames do Governo Central e, com essa política permaneceu no cargo, até 1945. Destaque para o fato de que Minas Gerais, passou a ser a base de sustentação do governo Getúlio Vargas no momento de crise, na década de 40 (Dulci,1986).

Assim, para o autor, ao Estado, em Minas Gerais, como em outras partes do país, no período de hegemonia do café, coube “manter a ordem e a propriedade” (idem;114). Como já sinalizamos, no capítulo 1 desta dissertação, a revolução de 1930 – movimento que contou inclusive, com o apoio da maioria das elites mineiras – marcou uma inflexão nas relações do Estado oligárquico, mas não estabeleceu uma ruptura com o velho regime.

A expressão dessa questão, pode ser afirmada em Minas Gerais, pois houve mudanças substanciais no modelo de desenvolvimento econômico e social, nesse

período. Contudo, Dulci (1999) salienta que houve um “alto grau de continuidade política” e que, “ a diversificação econômica e a modernização social não deslocaram do poder a elite tradicional”, (idem ibdem), ao contrário, ela assumiu novos contornos e adaptou-se ao processo decorrente “da crise do modelo agroexportador, da centralização política pós 1930 e da crescente vocalização dos interesses urbanos”, (idem ibdem).

Em que pese afirmar que a elite tradicional, composta pela oligarquia rural e classe política reapareceu com uma nova roupagem, renovaram-se as velhas práticas, ou as relações de dependência sob novas bases, daí o conservadorismo político, recorrente na história mineira . Assim, é que se pode utilizar do clientelismo, que é uma categoria explicativa da realidade onde está em processamento a transformação entre o tradicional e o moderno e não se conseguiu ultrapassar as relações tradicionais e os baluartes do sistema político, social e econômico (Dicionário de Política de Bobbio). No caso de Minas, foi marcado pela conciliação ou convergência da elite em torno dos interesses internos.

No final da década de 30, tem-se uma guinada na siderurgia mineira perdendo somente para São Paulo e Dulci (1999) aponta dois momentos importantes no processo de modernização, para se ultrapassar o modelo tradicional.

O primeiro diz respeito a uma grande luta travada no estado em relação aos interesses do empreendimento britânico de Itabira Iron, que pretendia realizar exportação do minério em larga escala. Este contava com o apoio do governo federal e o governo do Estado, que era conduzido por Artur Bernardes, era contrário. Tal impasse, resultou na viabilização da Belgo-mineira, com capital belgo-luxemburguense e mineiro, buscando industrializar internamente o minério, e concorrer com a substituição de importações. Por um grande período esta empresa foi a principal siderúrgica do país, sendo ultrapassada pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1946.

O segundo, refere-se a um grande dilema, instaurado no período em que se ia implementar a CSN, pois a burguesia/elite mineira organizada reivindicava que tal empreendimento fosse para Minas Gerais. Getúlio Vargas, então presidente, decidiu

que a sua instalação seria em Volta Redonda-RJ. Daí a grande mudança do governo estadual que, pressionado pelas elites mineiras, assumiu a condução do processo de industrialização, construindo sua própria política industrial, sendo um exemplo desta a USIMINAS. Esses grandes embates serviram para despertar o interesse siderúrgico no Estado, o que veio a determinar o seu futuro, pautado na especialização industrial, (cf. Dulci,1999).

Destaca-se, ainda, nesse período, a criação do Parque Industrial em Contagem, no sentido de fazer frente ao ritmo da industrialização do eixo Rio de Janeiro-São Paulo e, também, construiu-se três usinas hidroelétricas para possibilitar a industrialização regional. Em todos os casos, o Estado assumiu papel fundamental, pois, seguia a trilha daquilo que era o eixo central de seu governo, induzir a industrialização .

No período de crescimento da indústria e do urbano, as funções do Estado dividiram-se na esfera econômica e a ele coube ser o agente dinamizador do processo de acumulação,

tanto como coordenador quanto, mais tarde, como produtor de bens e serviços. Nesse momento, igualmente, os papéis especificamente políticos do Estado se ampliaram. Por um lado coube-lhe assegurar a congruência dos setores dominantes (...), competia crescentemente à autoridade pública controlar os setores sociais subordinados, (idem:115).

Em síntese, o Estado conservador que assim erigiu-se, foi atravessado por interesses particularistas, por um jogo político clientelista que passou a alimentar a relação de submissão e de interesses, tanto internamente, quanto na relação com o poder central. O autor aponta ainda que, nos anos que se seguiram a Revolução de 1930, as elites mineiras aliaram-se ao governo federal, tendo por objetivo “obter vantagens para elas mesmas e, para a região”, (idem:128), uma vez que esse período era desfavorável em relação ao período em que vigorou a política do “café com leite”. Na realidade, (...) “o que se buscou então foi situar o estado como cliente privilegiado, tendo em vista o seu peso político e o prestígio de suas lideranças”, (idem:128). É nesse sentido que alguns autores destacam o caráter patrimonialista da elite tradicional,

pois ela utilizava-se do Estado, através do clientelismo para apropriar-se do excedente produzido.

Ganha centralidade nessa análise, o jogo político interno, que definiu os rumos da modernização para a afirmação da identidade do Estado, no nível nacional. Nesse caso, a elite mineira aliou-se ou articulou-se em torno da recuperação econômica, conciliando o tradicional e o moderno. O mais importante para o nosso estudo é que estamos tratando justamente do processo da constituição daquela que seria a marca do arranjo político mineiro e que, segundo Dulci(1983), tem na conciliação – que seria o central na “mineiridade”, como ideologia – ou consenso as suas bases. Assim, a elite política mineira, quando do processamento da modernização reorganizou-se, no sentido de manter o “status quo”.

Procuraremos destacar na análise, as implicações políticas decorrentes das opções das elites, no que se refere ao desenvolvimento econômico de Minas Gerais, pois a partir dele é que poderemos apreender as relações clientelísticas que foram constituindo-se ao longo da política de recuperação econômica mineira. Nesse jogo político, as elites tradicional e moderna aliaram-se para a afirmação de uma identidade nacional. Por mais que, subjacente a esta conciliação, existissem os interesses diferenciados, elas desempenharam um importante papel nesse processo, visto que conseguiram manter um traço de continuidade, que foi a idéia da modernização endógena. Essa questão, para nós, é de suma importância, uma vez que esse foi o solo fértil para a constituição das relações que são características do sistema político marcado pelo clientelismo, que seria a nova roupagem do ‘coronelismo’, no período da modernização. Vejamos.

O autor em sua investigação aponta algumas interpretações acerca da primeira república que, para ele, conformou-se sobre um sistema tradicional, cujos protagonistas eram as elites político e agrária. Uma das vertentes apontadas por ele é a do “coronelismo”, onde “ o sistema político tradicional é visto como relação de compromisso entre o poder privado local, que se enfraquece gradualmente, e o poder público em expansão, resultando na cooptação das oligarquias pelo Estado através de laços clientelísticos”,(idem:109). O ‘coronelismo’ que segundo Weffort(1978), é típico do

espaço rural, identifica-se com o Populismo, na medida em que os dois dizem respeito à identificação pessoal líder/base.

Dulci (1999:107), investiga “as bases sociais sobre as quais essas políticas se assentaram” e destaca o papel das elites política, agrária, empresarial urbana e a técnica, no processo da modernização regional. Apresenta ainda tais segmentos a partir da relação dual, público/privado e tradicional/moderno. Segundo o autor, a área pública é o lócus privilegiado da elite política e da técnica, ao passo que, a privada é o terreno das elites agrárias e a empresarial urbana. E, no que se refere à origem de tais segmentos, afirma que, “a elite política e a elite agrária remontam a uma estrutura socioeconômica tradicional, em que predominavam as atividades rurais. Quanto às outras duas, são modernas no sentido de que correspondem à estrutura urbano-industrial”, (idem *ibidem*).

A outra diz respeito a “representação dos interesses econômicos dominantes como base da ação estatal, ou seja, seria “a hegemonia dos interesses cafeeiros na política mineira”, (idem *ibidem*), podendo destacar também os interesses agropecuários, aquilo que levou alguns teóricos a afirmar que o Estado em Minas, assumiu a característica do patrimonialismo, das oligarquias rurais .

A terceira e última vertente, é aquela que, segundo o autor:

vê no sistema político mineiro características essencialmente burocráticas e clientelísticas. (...) Aqui o clientelismo assume papel de máxima importância na explicação. Os atores se orientam fundamentalmente para captura os recursos (econômicos e políticos) do Estado. O acesso à máquina estatal se torna um fim em si, não apenas um meio de promover objetivos privados, de tipo classista por exemplo, e transformá-los em interesses gerais. Sob esta ótica, o jogo político é estruturado em clientelas e nele os setores socialmente dominantes não se colocam como tais, pela irrelevância dos interesses econômicos na determinação das ações do Estado. Supõe-se, portanto, um quadro de dissociação entre a esfera pública e a esfera da produção, ou entre o Estado e os interesses econômicos privados, (idem *ibidem*).

Para Dulci (1999), quando a elite tradicional antecipou-se e diversificou-se, com o fito de dar continuidade aos seus interesses, sob novas bases, trouxe como corolário: primeiro, o fato de ter amortecido “o impacto político da mudança estrutural, (idem *ibidem*), mantendo o jogo de poder nas mãos dos setores dominantes , evitando a emergência de novos atores sociais e antagônicos a seus interesses. Conservou-se,

pois, o Estado com traços oligárquicos, ainda que se procurasse atuar atendendo às necessidades da modernização. Assim, “o clientelismo, com um aparelho estatal fortalecido e em expansão, permitia revigorar o seu domínio numa sociedade mais complexa”, (idem:116). Segundo, os grupos dirigentes por força da mudança social diversificaram-se, incorrendo na necessidade de compor os vários interesses, ou seja, a este agora fazia parte também os setores ligados “a estrutura urbano industrial (...) o empresariado e a tecnoburocracia”, (idem ibidem), sendo que, o Estado passou a ser o coordenador das relações que aí se estabeleceram, e tornou-se fundamental e receptivo aos setores tradicionais e também aos emergentes. Isto porque os interesses de ambos estavam convergindo no sentido da modernização que, a priori, deveria ser conduzida pelo Estado.

Nesse caso, o clientelismo que esteve presente desde a Primeira República é renovado sobre novas bases e, como já mencionamos, é traço constitutivo das relações políticas que aqui se estabeleceram.

Dulci (1999), reportando-se a Luciano Martins (1968) afirma que, na realidade, o que ocorreu foi uma “justaposição” de novos grupos aos tradicionais e não a sua substituição, visto que os setores emergentes não conseguiram deslocar do poder os antigos e, portanto, não se organizaram enquanto uma contra elite, mas desempenharam um papel fundamental no projeto de desenvolvimento regional. Assim, a elite tradicional diversificou os seus papéis e a partir “de sua base agrária, ela passou a abranger interesses industriais, financeiros e outros”, (idem ibidem), inclusive na esfera de governo, já que os quadros técnicos que compunham a alta administração tinham base na elite tradicional.

Nesse contexto, havia ainda a compatibilização dos “interesses urbanos-industriais e os rurais”, (idem ibidem), o que nos permite afirmar que a forma como foram conduzidas as estratégias de desenvolvimento para a região deita raízes numa negociação passiva entre os diversos setores da elite. Ou seja, precisava dar conta dos diversos interesses particulares em jogo. “Tal negociação supunha a gestação e consolidação de um projeto econômico que em última análise tinha na industrialização o seu foco”, (idem ibidem).

As questões supra-citadas são factuais para a permanência das relações clientelísticas, visto que não se conseguiu ultrapassar os marcos ou baluartes das relações econômicas, sociais e políticas do período predominado pelo modelo agroexportador. Infere-se daí que, tais características, reatualizaram-se de forma mais aprofundada e/ou com nova roupagem, por conta do contexto sócio-histórico mais complexo. Não chegou, pois, a se configurar numa ruptura; pelo contrário, apresentou mais traços de continuidade, pois, a elite agrária era contemplada com o jogo e se servia da máquina partidária do governo. De uma forma geral, havia uma predisposição do setor rural/elite agrária em cooperar com o processo de desenvolvimento industrial, desde que fosse possível o crescimento equilibrado das partes que compunham o sistema e, em contrapartida, reivindicavam medidas compensatórias para a agricultura.

Destarte, em relação à propriedade, defendiam o seu direito irrestrito e a não tributação territorial, privilegiando a estrutura oligopólica. A Constituição Mineira de 1947, definiu estes privilégios quando garantiu que as terras devolutas que pertenciam ao Estado, poderiam ser alienadas ou concedidas, sem passar pelo Legislativo Estadual, – onde sempre teve assento representantes da propriedade rural – desde que fosse menos que 250 hectares. E, para Dulci, ela

legalizou a 'grilagem' e a expulsão dos posseiros por grandes proprietários, com acesso aos mecanismos (caros e burocráticos) de concessão fundiária. O exemplo mais patente deste resultado foi a ocupação do Leste Mineiro, que estava em curso na época, (idem:124).

Sinaliza o autor, que a forma pela qual se conduziu o processo de desenvolvimento regional compatibilizando os interesses agrários corresponde na verdade, “ ao paradigma da modernização conservadora, em que a instância política predomina sobre a econômica”, (idem ibdem). Tal questão é de relevância, pois diz respeito à forma como se deu a ocupação do Leste Mineiro, onde se situa Ipatinga – objeto desse estudo – na região do Vale do Aço.

Ainda de acordo com Dulci (1999), no sistema político mineiro, há um processo de continuidade e mudança. Na esfera municipal, os conflitos entre facções das elites eram mobilizados pelas relações familiares, de clientela e a continuidade expressava-

se no “padrão vertical de relações políticas que permanece em seus traços essenciais, adaptando-se a nova realidade”, (idem:125). Já a mudança situava-se no fato de que caminhava para uma modernização conservadora e, “num contexto crescentemente urbano, o ‘coronelismo’ se metamorfoseia em clientelismo de massas ou em cartorialismo”, (idem ibdem). Em ambos os casos, no entanto, as elites são privilegiadas, pois, nestes arranjos, acabam por manter e reforçar o seu domínio e a reprodução de seus interesses.

Na esfera estadual, caminhando para a nacional o que se tinha de central era a política de compromissos que se expressava pelo fato dos “conflitos intra-elites”, típicos da esfera municipal, serem amortecidos por conta dos acordos e composições que a priori, alcançam o apoio dos atores envolvidos. Assim, “tem-se algo como uma federação de máquinas políticas que se somam para dirigir o sistema. (...) O vigor do sistema depende desta soma, sobre a qual repousa a ação concertada das elites tanto na esfera regional quanto na esfera nacional”, (idem:126).

Vejamos como se processou a dinâmica partidária em Minas Gerais, porque os partidos são de suma importância para o entendimento do processo político, posto que eles representam ideologias e concepções acerca da ordem que se quer manter ou constituir.

A política tradicional de compromissos teve vigência nesse sistema e tem vínculo com alguns períodos históricos. Nos tempos coloniais, as terras mineiras eram governadas por 30 famílias, que tinham sob o seu jugo as demais; já no final do Império existiam três partidos, com expressão também na esfera nacional, são eles: Partido Conservador (PC), Partido Liberal (PL) e Partido Republicano Mineiro (PRM), (Dulci,1999). Este último, após a mudança do regime, ou seja, na 1^o República, passa a funcionar como partido único de Estado e “servia, (...) de canal de agregação da rede de ‘coronéis’ em torno do grupo dirigente, permitindo a este, com base no controle efetivo do estado, projetar o seu poder na esfera nacional”, (idem:127). Foi então, o período do apogeu do ‘coronelismo’, na política mineira.

A convivência contraditória entre o tradicional e o moderno teve expressão em Minas e perdurou por um grande período no século XX, ou seja, quando buscava o seu

desenvolvimento econômico, com base na questão do regionalismo, reiterou sua imagem de economia colonial dentro do Brasil. Essa questão é fundamental, pois, na República, ocorreu a afirmação do ‘coronelismo’, que para Dulci (1999:114) é um “sistema de mediação que já apontava para uma presença crescente do poder público como mobilizador de recursos a serem distribuídos segundo critérios políticos” e, portanto, submetido ao tradicionalismo.

Com o processo de modernização e, em decorrência das mudanças sócio-econômicas, surgiram novos atores na arena política e, também abriu-se o processo para a diferenciação partidária e esse quadro, em grande medida foi provocado pela Revolução de 1930, que inaugurou um novo quadro político e social e contou com amplo apoio das elites mineiras.

A elite que era a base governamental, do Partido Progressista (PP) – com suas características oligárquicas, regionalistas, situacionistas, objetivava aglutinar as bases políticas locais em favor do governo estadual e ajustar a realidade de Minas às novas condições advindas com a Revolução de 30 – era um compósito diferenciado, de “velhas raposas” da época da República velha, a exemplo de Antônio Carlos; um grupo que surgiu na década de 1920 e jovens sem vínculo algum, com o velho regime, a exemplo de Juscelino Kubitschek, Milton Campos entre outros, cf. Dulci,1999)..

Em relação ao PRM, esse não se separou do velho esquema e ficou na oposição ao governo, contando com o apoio dos estudantes e profissionais liberais e outros, tendo por bandeira máxima “a defesa da autonomia estadual contra o centralismo do novo regime”, (idem:129), mas ficando em posição desprivilegiada em relação ao PP, que era o partido oficial. Nos pleitos eleitorais, principalmente, nos pequenos municípios, o PP vencida de forma expressiva, obviamente calçado numa política de clientela.

De acordo com Dulci (1999), quando se analisa a elite política mineira, no pós 30, evidencia-se a “combinação entre velhos e novos personagens que marcou a década de 30”, (idem:130). Existia ainda, outros partidos, mas sem expressão ao nível regional, como a Ação Integralista, Partido Trabalhista Mineiro, Partido Economista,

o aparecimento de tais agremiações era sinal de novos tempos – tempos de conflito aberto de interesses e de excitação ideológica, que punham na defensiva a elite tradicional. Mas esta foi flexível o suficiente para manejar a situação, e neste sentido o esquema bipartidário se mostrou bastante eficaz. Além disso, era absoluto o predomínio do PP, o partido oficial, (idem:131).

Assim, seguiu a luta entre os dois partidos que eram o pólo das discussões políticas, em Minas Gerais, o PRM-PP, os quais se extinguiram somente com o Golpe que estabeleceu o Estado Novo, em 1937. Sendo que, na abertura em 1945, boa parte das bases do PRM, vão se aglutinar em torno do Partido Social Democrata (PSD), partido igualmente conservador; outro grupo ligado ao PP formou a União Democrática Nacional (UDN) e, parcela do PRM que continuou fiel às suas idéias, fundou o Partido Republicano (PR).

A partir de 1945, ocorreu, então, uma polarização entre UDN e o PSD, sendo o PR aquele partido que fazia a diferença nos pleitos eleitorais. Para o lado que ele pendesse, saía o vencedor, pois a sua perspectiva era marcada por um caráter instrumental e pragmático, ora se aliava ao PSD, ora à UDN, no sentido de sempre manter-se vinculado à máquina estatal e dela tirar proveito.

A UDN que, como já destacamos no primeiro capítulo, emergiu como oposição à Getúlio Vargas – contando com o apoio da classe média de base urbana e, agregava boa parte do empresariado mineiro, setores da intelectualidade, da área acadêmica e do movimento estudantil – fazia oposição ao governo, como na esfera nacional, destacando-se pela combatividade, em contraposição à passividade do PSD. Defendia que o governo deveria conduzir-se pela técnica em detrimento da política, essa postura era decorrente do seu vínculo com a ideologia tecnocrática. Para os udenistas, o tratamento técnico dado às questões, poderia “libertar a administração dos critérios políticos que comprometiam sua objetividade, eliminando desta maneira o favoritismo, a corrupção e a improvisação – pecados atribuídos ao eixo PSD-PTB”, (idem:142) .

Já o PSD, como vimos, que tem sua origem na máquina do Estado Novo, irá gauvanizar a maioria das elites tradicionais, também em Minas e, para o autor, ele era “a grande trincheira da oligarquia, fortemente enraizado no meio rural e nas inúmeras pequenas cidades do interior de Minas ,o mesmo acontecendo em quase todos os estados”(p.140) . Partido declaradamente situacionista, governamental, em 1945,

mantém-se firme na direção da política estadual, utilizando-se da máquina estatal, mesmo com a queda do Estado Novo. O PSD, tinha uma grande dificuldade de ser oposição e, quando perdeu em Minas em 1947, começou a articular-se, mas sem lutar, como lhe era próprio.

Na década de 1950, o PSD aliado ao PR, bem como conseguindo a maioria dos votos do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), conseguiu supremacia e retornou ao poder, desbancando a UDN, com a eleição de Kubitschek que, retoma as investidas do modelo de desenvolvimento econômico iniciado por Benedito Valadares e, “inicia-se assim uma nova fase na trajetória do desenvolvimentismo mineiro, que se desdobraria em escala nacional com a ascensão de Kubitschek à Presidência, em 1956”, (idem:94). Assim, “o PSD, conservando-se no poder por longo tempo, atuava como partido pragmático de clientela, ao passo que a UDN, na oposição, timbrava pela afirmação de princípios”(idem:142).

O PTB, que tinha uma pequena inserção nos municípios rurais, e que havia crescido nos grandes centros, através de uma aliança com o PSD, acessa à máquina administrativa, nos anos 1950 e, quando a UDN volta em 1961, ele aproxima-se dela para manter as conquistas, ampliando o seu poder apoiando João Goulart. Na realidade, o PTB, utilizou o mecanismo de clientela para crescer em Minas, haja vista este ser um recurso utilizado recorrentemente pelas elites mineiras. Nesse caso, havia no PTB mineiro, um casamento entre políticos convencionais e líderes operários. Subjacente a essa relação populista, os dois segmentos tinham divergências em relação às correntes mais avançadas, ligadas às propostas das reformas de base. Há que se destacar que as alianças entre PSD-PTB, PTB-UDN, com a hegemonia da tríade PSD-UDN-PR, demonstra uma linha de continuidade entre as elites mineiras, pois convergiam para o desenvolvimento regional, no entanto, também existiam peculiaridades ou divergências partidárias. Um membro da elite da época afirmou que a UDN e o PSD coincidiam nos interesses econômicos voltados para o desenvolvimento interno, e a grande divergência situava no campo político-eleitoral, (Cf. Dulci:1986).

O processo político que balizou as eleições de 1962, tinha uma tendência à radicalização, na esfera nacional, e que de uma forma geral, era conduzido pela

polarização UDN/PTB, que canalizavam o debate com nítido caráter ideológico. Em Minas, essa situação guardará o caráter de continuidade, ou seja, o padrão de tradicionalismo, que submetia as eleições à dinâmica interna, tanto do velho particularismo, quanto do poder econômico. Como bem salienta Dulci (1986:185), em Minas à UDN restou ser fiel às origens do partido, e

essa fidelidade foi estimulada em parte pela persistência da política de famílias e de lealdades locais, resultando na persistência das rivalidades entre o PSD e a UDN, que eram em muitos casos a tradução moderna de seculares divisões políticas municipais.

O PSD, que era essencialmente conservador, ainda em 62, procurava manter vivo o getulismo, juntamente com o PTB, apoiando João Goulart. Mas, um caso de divergência entre eles, dizia respeito à reforma agrária, cuja grande maioria colocava-se contrária ao governo central. Isso, em virtude da opinião de suas bases que era eminentemente oligárquica e, portanto, queriam garantir o direito à propriedade.

Cabe destacar que, quando ocorreu o adensamento dos redutos eleitorais nos grandes centros urbanos, na medida em que se avançou o populismo, tem-se a crise das divisões tradicionais, pois, entra em cena a classe operária urbana, abrindo a possibilidade de mudanças. Nesse caso, ocorreu a queda nos redutos rurais, que era o locus para a realização da política de clientela típica do PSD, como é o caso de Minas Gerais e, pudemos verificar no Leste Mineiro, mais especificamente na Região do Vale do Aço, no período que antecedeu a constituição da USIMINAS e posterior organização da classe operária.

Como vimos no primeiro capítulo desta dissertação, no início de 1964 tem-se explicitado um quadro de desmantelamento do regime populista e, Minas Gerais, que era o berço do PSD e que apoiava João Goulart e, havia apoiado Getúlio Vargas, contraditoriamente, apóia o Golpe Militar de 1964, demonstrando, assim, o seu caráter conservador. Sendo que, com o Golpe, nas eleições para o governo estadual, o candidato Magalhães Pinto, que representava as forças políticas no poder, não saiu vencedor.

Como na esfera nacional, também no Estado de Minas Gerais, com o Golpe Militar de 1964, instituiu-se os dois partidos oficiais, ARENA e MDB e a dinâmica política foi marcada por relações antidemocráticas, bem como pelo aprofundamento das relações capitalistas dependentes.

Com o processo de distensão, podemos dizer que, Minas Gerais, não fugiu à regra do tradicionalismo visto que emerge na cena política nacional Tancredo Neves, então Governador, pelo PMDB e vinculado ao movimento das Diretas Já. Segundo Bravo (1996) ele representava as forças populares e democráticas e, por isso, saiu vencedor na eleição que se deu pelo Congresso Nacional, no entanto, quem assumiu foi José Sarney, uma vez que Tancredo Neves veio a falecer. Cabe salientar que, por mais que ele fosse progressista, não chegava a romper com o tradicionalismo típico da política mineira e, segundo Dulci (1984:29), ele não era, “senão a expressão contemporânea de uma linhagem que, como vimos, é antiga”.

Pelos nossos conhecimentos não auferidos em livros¹⁷, podemos dizer que na política mineira, ainda permanece o tradicionalismo, inclusive lançando políticos no cenário nacional, pois, em 1989, o vice-presidente eleito, Itamar Franco era mineiro, vindo a assumir a Presidência da República com o impeachment de Collor de Mello. Nas eleições de 2002, o vice-presidente, José de Alencar é também mineiro, ligado ao Partido Liberal (PL). Estas referências dizem respeito à política nacional. No âmbito estadual, os governadores eleitos são os políticos ligados aos partidos de direita, conservadores. Sendo que, nas últimas eleições, para governador, tem continuidade a linhagem de Tancredo Neves, uma vez que seu neto, que já fora presidente da Câmara dos Deputados e chegou ao Governo do Estado, em 2002, pelo Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), sendo eleito no primeiro turno.

Concluindo, a formação política mineira foi marcada por uma cultura política tradicional, com todas as características daí decorrentes, clientelismo, paternalismo, populismo e relações de favor, que se cristalizaram ao longo dos anos e que as relações democráticas neoliberais estabelecidas nas últimas décadas, não conseguiram

¹⁷ Cabe destacar que, não conseguimos bibliografia que se referisse a esse período.

romper. Vejamos no próximo item a expressão desta cultura política em Ipatinga, uma cidade situada no Leste de Minas Gerais.

2.2 A particularidade de Ipatinga – adesão e/ou oposição à cultura política mineira

Buscamos conhecer neste item a particularidade de Ipatinga, para compreender o **CMSI**, tendo por pressuposto a **cultura política**. Nesta direção vai-se retratar, num primeiro momento a história da cidade e realizar uma contextualização sócio-histórica e econômica da sua emergência e posteriormente, o processo de participação social na década de 1980 que levou o PT à administração municipal.

2.2.1 A emergência da cidade de Ipatinga: a siderurgia como base

Para tratar a particularidade de Ipatinga, resgataremos a constituição da Região do Vale do Aço, que é composta por três cidades, Timóteo, Coronel Fabriciano e Ipatinga, sendo estes originários do desmembramento do município de Antônio Dias, em 1948. As duas cidades, Timóteo e Ipatinga eram distritos de Coronel Fabriciano vindo, posteriormente, a se constituírem como as cidades mais prósperas da região. A emancipação de Ipatinga ocorreu poucos dias após o Golpe Militar de 1964.

É importante salientar que até a década de 50, a região era marcadamente dependente da agropecuária, voltada para a subsistência e, segundo Pereira (1984:43), “permaneceu à margem da economia de mercado sem sofrer por muito tempo grandes transformações em sua estrutura produtiva”. E, essa questão, é determinante das práticas clientelistas que foram a marca da cultura política que se gestou nesse município.

Somente com a implantação da ACESITA em 1944, na atual cidade de Timóteo, e da USIMINAS, em 1958, na atual cidade de Ipatinga, que a região sofreu uma inflexão no modelo rural e ingressou em um novo modelo, o industrial e urbano, sem contudo, chegar a ser moderno na condução política, que traz consigo a constituição da classe operária e, portanto, a agudização das contradições inerentes ao sistema capitalista de produção. Esse processo é expressão de um movimento mais amplo que vinha sendo conduzido pelo governo federal, ou seja, situa-se no contexto de industrialização, no sentido de – substituição de importações – reinserir o Brasil na divisão internacional do trabalho, (cf. Neto:1991). Nesse sentido, podemos afirmar que o processo de constituição da cidade de Ipatinga guarda relação direta com o processo de industrialização capitalista, sobretudo e, em particular, no momento em que se empreendia o “modelo de recuperação econômica que veio caracterizar a modernização de Minas Gerais”, (DULCI,1999:35).

No que se refere à constituição territorial, segundo Pereira (1984), tanto o norte do Espírito Santo, quanto o Vale do Rio Doce, no Leste de Minas, na década de 50, foram localidades em que vigorou a violência contra os posseiros da terra. Principalmente, em Açucena, na Micro-Região do Vale do Aço, onde famílias eram exterminadas em nome do progresso,

nessa época o Estado doava, a qualquer modo, grandes extensões de terras da região para a empresa siderúrgica. Esta, com o seu poderio econômico e o apoio do governo, contratava jagunços que, em conjunto com a polícia, partiam em perseguição aos trabalhadores do campo, (idem,24).

Dulci (1999), aponta essa questão, afirmando que a ocupação do Leste mineiro, deu-se através da expulsão dos posseiros e/ou proprietários de suas terras, isso com base no apoio legal da Constituição Mineira de 1947, conforme tratamos no item 2.1 dessa dissertação. Do ponto de vista da ocupação, segundo Pereira (1984), até 1954, o lugarejo era o lócus de grandes carvoarias e, no seu entorno, existiam grandes propriedades rurais.

Antes da constituição do povoado de Ipatinga, o local era o ponto de parada do trem, depois foi utilizado para depósito do material que foi utilizado para a construção

da Usina Hidroelétrica de Salto Grande e, concomitante a esse processo, existiam os derrubadores de matas para a fabricação de carvão, com grande concentração de tropeiros e, era muito comum os donos das fazendas também serem os empreiteiros, ou seja, os interesses oligárquicos e os industriais misturavam-se (cf. Oliveira,1992).

Grande parte das terras que hoje pertencem à Ipatinga era da Belgo-mineira, as quais foram desapropriadas para a ACESITA e, posteriormente, para a USIMINAS e o restante, como indicamos, eram propriedades privadas de grandes fazendeiros. Nada era terreno público e quando a prefeitura precisava, desapropriava (Linhares,1992). Os fazendeiros que tinham os terrenos desapropriados, obviamente, como via de regra no modelo tradicional, após a emancipação política, ocuparam a Prefeitura Municipal, como foi o caso do Jamill Selin de Salles, ou numa relação de favor, utilizariam a mesma para a reprodução do mecanismo do favor. Como bem indica Rueda (1992:20), “Ipatinga continuaria a ser vista como uma enorme fazenda pelos seus governantes, e a prefeitura como uma posse do mandatário”.

Em relação aos posseiros, cujos meios de produção foram desapropriados, ou ficaram para trás, boa parte dessa população, seguiram para as cidades vizinhas, inclusive para Ipatinga, onde trabalharam na construção da USIMINAS, sujeitando-se a qualquer forma de trabalho. Assim, vinham pessoas expulsas do campo por conta do latifúndio, das siderúrgicas, enfim, vinham de todos os lugares, com idéias políticas diferenciadas, daí a riqueza ou o diferencial acerca do potencial político que posteriormente demonstraria essa população, tanto em relação ao massacre em 1963, quanto em relação às mudanças empreendidas em 1989.

Segundo Padre Abdala Jorge (2002)¹⁸, Pároco em Timóteo, subjacente à própria cisão da cidade de Coronel Fabriciano em Timóteo e Ipatinga, estava um interesse maior que era o projeto de desarticulação da massa operária, sobretudo depois de terem mostrado a sua força, no final de 1963, quando o Estado usou de seu aparato repressivo, matando diversos operários, episódio que ficou conhecido como “O

¹⁸ Informações obtidas numa Palestra proferida pelo mesmo, sobre o “massacre de Ipatinga”, em 14 de junho de 2002, na Faculdade de Serviço Social da Universidade Presidente Antônio Carlos, em Ipatinga – Minas Gerais.

Massacre de Ipatinga”, o qual trataremos mais à frente. Assim, tal cisão, tinha uma intenção eminentemente política, visto que a USIMINAS era uma presença política muito forte e exercia uma grande dominação/controla sobre a vida de seus trabalhadores e também sobre a política sindical e social da cidade. Na realidade exercia o papel de braço coercitivo do Estado, sobre a população de uma forma geral.

A Revista Cidades (1998:18) aponta que Ipatinga já nascera com uma vocação industrial e com a inauguração da USIMINAS ela se transformara em “sinônimo de aço no país”. Assim, sua história e desenvolvimento vêm sendo construída em torno de uma das maiores siderúrgicas do país e da América Latina. A empresa foi inaugurada no distrito pertencente à cidade de Coronel Fabriciano, no ano de 1962, mas, já no início de sua construção, em 1958 – momento em que se dava o processo de industrialização brasileiro e de recuperação econômica de Minas Gerais – o distrito passou por um grande desenvolvimento, alcançando a emancipação política no ano de 1964 e, desde então, vem apontando o maior índice de crescimento, dentre as quatro cidades que compõem a Região Metropolitana do Vale do Aço¹⁹, (Oliveira,1999).

O modelo supra-citado tem sua gênese, como já mostramos, no período em que o ciclo de mineração do ouro entrou em declínio, daí a necessidade de se explorar outras potencialidades da região e as jazidas minerais eram uma outra riqueza regional. Como a história nos mostra e, conforme aponta Dulci (1999:53), tem-se a partir de então “o desenvolvimento regional alicerçado na indústria metalúrgica”, ou seja, o desenvolvimento pautado na especialização industrial.

Em suma, o nosso interesse em situar a emergência da USIMINAS, fez-se necessário na medida em que não podemos esquecer que a cidade de Ipatinga constituiu-se a partir da empresa, o que significa dizer que a cidade guarda características relacionadas à mesma. E isso fica evidenciado nas poucas produções existentes sobre a cidade, as quais apontam como determinante das particularidades do município a empresa.

¹⁹ As cidades que compõem esta região são: Coronel Fabriciano, Ipatinga, Timóteo e Santana do Paraíso.

Em Ipatinga, como apontamos anteriormente, constituiu-se um movimento da classe operária organizada, já em 1963, o qual foi suprimido com o massacre que, segundo algumas análises, foi a base para o Golpe de 1964. No “Massacre de Ipatinga”, o governo utilizou-se de seu poder repressivo e fez ressoar no território mineiro e, sobretudo contra uma classe trabalhadora organizada, em torno das siderúrgicas (ACESITA e USIMINAS), uma vez que era o Sindicato da ACESITA que dava a direção para a organização dos trabalhadores da USIMINAS . Assim, torna-se importante destacar que, quando no país constituía-se o processo de derrocada do populismo e o Golpe de 1964, em Ipatinga, já se tinha presenciado um processo de destituição do direito da fala por parte da classe trabalhadora, que vinha questionando as precárias condições de vida e o controle sobre a população.

Algumas polêmicas cercam os acontecimentos sobre o “Massacre de Ipatinga”, vejamos, o que veio a ser este massacre.

O “Massacre de Ipatinga” aconteceu no dia 07 de outubro de 1963 e teve sua origem em uma greve dos operários da USIMINAS e empreiteiras, a qual denunciava as péssimas condições de vida e de trabalho da população. As reclamações iam desde moradia, salário, transporte, condições de saúde, até a alimentação. Aliados a essas questões, somam-se outras que foram desencadeadoras da greve que culminou no massacre. Uma diz respeito à forma como os vigilantes da empresa tratavam os funcionários, fazendo revistas agressivas na entrada e saída dos turnos, isso porque estavam acontecendo uns “estranhos roubos” na empresa. A outra, refere-se à forte repressão policial que acontecia tanto na cidade quanto na portaria da empresa, (Pereira,1984).

A exploração da força de trabalho ocorria apoiando-se em medidas repressivas e mecanismos de controle social²⁰, visto que estava em vias de implementação um

²⁰ A concepção de controle social aqui utilizada, é a da Sociologia clássica, ou seja, o controle do Estado sobre a sociedade.

modelo de acumulação muito mais perverso e desumano. Para Rueda (1992:18), as razões dos mecanismos de controle social, transcendem as condições políticas da década e deitam raízes

na difícil transição de parcela da mão-de-obra do mundo rural para o urbano, ainda mais submetendo-se à rígida disciplina do trabalho em turno. (...) Era necessária a absorção, por parte dos trabalhadores, de um pacote tecnológico, em tempo recorde, em verdadeiro regime de marcha forçada”.

De uma forma geral, os episódios de repressão e violência contra a população trabalhadora da usina, e a não trabalhadora, vinham acontecendo recorrentemente. Sendo que as práticas repressivas intensificaram-se e, no dia 06 de outubro de 1963, quando na saída do turno das 22 horas, os vigilantes começaram a revistar os operários e impediam a saída dos mesmos com um litro de leite – que ganhavam para a sua alimentação, mas que em função das condições precárias deixavam para seus filhos – e, quando um funcionário decidiu levá-lo a todo custo, um dos vigilantes atirou no litro de leite, iniciou-se, então a revolta. Os operários abriram o portão à força e alguns chegaram a pular a cerca, (Pereira,1984). Esta questão é tratada por Noman (1992:70), que afirma:”o leite, eu creio que não era o problema. Mas a revista na saída era verdadeira”.

A Cavalaria Montada foi acionada e compareceu, espancou e prendeu alguns operários que ali estavam. Não satisfeitos com o pequeno número, foram para os alojamentos onde ficavam os operários e começaram a agredí-los, chamando-os de desordeiros, mas o alojamento todo foi acordado, o que levou os policiais a recuarem. No entanto, voltaram logo após com reforço e houve troca de tiros com os operários e, reconhecendo que não tinham condições de vencer, recuaram novamente e foram para um outro alojamento onde os operários não reagiram e foram torturados e presos, (Pereira,1984). No mesmo dia os operários foram libertados e retornaram para o alojamento relatando o que havia acontecido, no quartel. Segundo Pereira (1984:78),

a cada relato a massa cada vez mais se inflamava. Agora as reivindicações não eram apenas econômicas ou por melhores condições de moradia, mas pela retirada da polícia,

a substituição do corpo de vigilância, etc. Vários discursos foram feitos madrugada afora, acompanhados de várias propostas, e todos firmes numa só decisão: greve geral.

Na madrugada do dia 07 de outubro de 1963, começaram a se organizar os piquetes de greve, percorrendo as instalações externas da empresa, a qual acionou a polícia para proteger o seu patrimônio. Pela manhã, aproximadamente 10 mil funcionários, tanto da USIMINAS, quanto das empreiteiras, se aglomeravam na portaria da empresa e a polícia mais uma vez foi chamada e compareceu, afirmando que tinham ordem de abrir fogo se fosse necessário e, por isso, foram vaiados. Padre Avelino tentou formas de negociação com ambas as partes e solicitaram a presença da diretoria, a qual respondeu que “a autoridade policial competente poderia fazer o que julgasse conveniente para os trabalhadores retornarem ao trabalho ou pelo menos deixassem a aglomeração, e que não se rebaixaria a conversar com grevistas”, (idem:80).

Mesmo ocorrendo algumas reuniões na tentativa de se chegar a um acordo, não chegaram a nenhum e, sob o comando de um tenente, começou o tiroteio que chacinou muitos funcionários, sendo que oficialmente a USIMINAS forneceu o nome de sete (7) mortos, mas Padre Abdala Jorge afirma que não se sabe quantos morreram de verdade, mas sabe-se que foram muitos.

Os acontecimentos daqueles dias fatídicos têm versões contraditórias, como a do governo estadual que encaminhou o Secretário de Segurança Pública para tomar as medidas necessárias, no sentido de restabelecer a ordem e disse que o acontecido foi um acidente, e iniciou os inquéritos para a apuração dos fatos, (Pereira,1984). Uma outra versão é, a já mencionada, do Padre Abdala Jorge (2002), que o massacre teria sido um ensaio ou a demonstração de forças do Estado contra uma classe operária organizada que poderia colocar em risco o modelo de acumulação que se pretendia dar continuidade, no Brasil, ou seja, Ipatinga teria sido o centro de exibição de força, da classe operária. Daí a necessidade de se criar um sindicato separado para os metalúrgicos da USIMINAS e, assim, segmentar a luta daqueles trabalhadores.

No entanto, com o Golpe de 1964, constituiu-se a conjuntura sócio-histórica e política propícia para que tal episódio, “sem significado”, caísse no esquecimento.

Assim, sob o jugo de um governo autoritário não foram favorecidas as condições necessárias para a busca de elementos que pudessem explicar, de fato, os acontecimentos, pelo contrário, fortaleceram-se práticas como essas, por todo país. E o Estado, apoiando-se e utilizando-se dos seus aparelhos repressivos, submeteu a sociedade de uma forma geral a práticas repressivas e de violência, (Pereira,1984). Dessa forma, expandiu-se e consolidou-se a USIMINAS, uma das mais prósperas siderúrgicas da América Latina e o modelo de acumulação adotado pelo Estado que erigiu no pós 1964.

Segundo Pereira (idem) foi sob os auspícios da Ditadura que emergiu um dos maiores sindicatos do Estado, o Sindicato dos Metalúrgicos de Ipatinga (SINDIPA), filiado a Força Sindical, o qual foi sempre submetido aos ditames da empresa, sendo os seus diretores indicados pela mesma. Nesse caso, não representava os interesses reais dos trabalhadores e sua criação pauta-se num impasse de interesses contraditórios, no que se refere à condução dada pelo Sindicato dos Trabalhadores Metalúrgicos da ACESITA, filiado à Central Única dos Trabalhadores, em relação ao “Massacre de Ipatinga” .

É importante salientar que, na década de setenta, através da USIMINAS e outras empresas advindas com ela, Ipatinga já contava com uma base produtiva moderna. No entanto, no campo político, essa convivía com o tradicional, reproduzindo as velhas práticas oligárquicas, patrimonialistas, clientelistas e de favor que são típicas das cidades pequenas , ou interioranas como sinalizamos, no capítulo anterior e, início deste, como expressão do modelo tradicional de governar . Esta questão é reafirmada por (Rueda,1992:18), vejamos:

A face dinâmica e moderna revelada pela empresa se contrasta com a dominação tradicional exercida sobre os habitantes da cidade. A política acompanha o tradicionalismo udenista e pessedista, mesmo após o golpe militar de 1964. Nestes termos, a política consiste na confusão entre o público e o privado, e na personificação das relações políticas baseadas na fidelidade pessoal”.

2.2.2 As bases para a constituição de uma “nova cultura política”: antecedentes do processo de participação em Ipatinga

Com respeito à dinâmica política, pode-se dizer que “as elites políticas de Ipatinga têm origens nas famílias dos antigos comerciantes e fazendeiros, que tiveram seu poder econômico multiplicado com a valorização das suas terras, localizadas próximas às áreas da USIMINAS”, (Idem:19), como é o caso de Jamill Selim de Salles que foi prefeito por três vezes, pela UDN. Assim, a base partidária dos primeiros políticos, era a UDN, o PTB e o PSD, os mesmos partidos que tinham expressão na esfera nacional e estadual. Todos os três partidos foram fundados em 1960 e trabalharam desde o início pela emancipação política de Ipatinga. Com a dependência política de Coronel Fabriciano e, diante do crescimento populacional apresentado pelo lugarejo por conta de seu potencial industrial, o domínio de Coronel Fabriciano ficava intolerável, pois mantinham uma relação paternalista sobre Ipatinga, a qual deveria eleger os seus prefeitos; no entanto, não se realizavam melhorias na localidade, ou seja, a dominação se dava pelos coronéis da política, sem grandes retornos (Oliveira,1992).

Outros partidos não tinham grande expressão no município. Após muitas alianças políticas, conseguiu-se o apoio necessário para a emancipação, no entanto, veio o Golpe e não pôde ter eleição para prefeito. Nesse caso, foi indicado o prefeito pelo governador o qual veio de fora, o que causou um mal estar na elite política local. Sendo que a polarização da luta política se dava através da UDN e PSD, já o PTB agregava toda a militância de esquerda. Em relação ao Partido Comunista Brasileiro, ele teve certa influência depois do Golpe de 1964 e, a célula constituída em Ipatinga, chegou a contar com um número expressivo de militantes e simpatizantes que se reuniam às escondidas. Alguns militantes foram perseguidos e torturados durante a Ditadura Militar (Linhares,1992).

Com base na pesquisa documental, foi possível detectar que, em Ipatinga, chegou a constituir-se o Grupo dos onze, no período em que João Goulart era

presidente, e nesse período, não havia perseguições, uma vez que Goulart incentivava essas práticas.

A primeira eleição para prefeito ocorreu em 1965, e concorreram, Jamill Selim de Salles, pela UDN e Fernando dos Santos Coura, pelo PSD, este último, empregado da USIMINAS. Foi vencedor o candidato do PSD e, nas eleições de 1966, venceu Jamill Selim de Salles, pela UDN, (Anício:1992).

As relações de poder constituídas personificavam-se no prefeito, podendo chegar, no máximo, a relações familiares. Os esquemas eleitorais dos prefeitos deitavam bases no clientelismo político, tendo por carro-chefe o empreguismo. Como indica uma entrevistada: “Empregos eram apontados pelo prefeito, vereadores, e empresário, ou pessoas influentes, tratamento de saúde era precário, mas se tivesse um conhecido lá no posto, conseguia, principalmente se fosse indicado pelo fulano, já levava um bilheteinho”. (Entrevista nº1)

Apontamos aqui uma contradição, pois Ipatinga constituía-se num centro urbano em formação e, os partidos tradicionais é que tinham expressão, justamente por conta das raízes da **cultura política tradicional**, cujos políticos eram fazendeiros e estendiam e reproduziam na prefeitura as mesmas relações de clientela e a política de favor, típicas do modelo supra-citado.

Assim, seguiram as relações, onde se consolidaram certos favoritismos ou o fosso entre os trabalhadores da USIMINAS, que tinham um tratamento diferenciado, pois a empresa possibilitava a eles desde moradia, saúde, educação entre outros, e o restante da população. Sendo que, no segundo caso, uma parcela utilizava-se do aparelho do Estado pelo empreguismo e, a outra, a população de baixa renda ou sem renda, em sua grande maioria, migrante, restava viver na extrema carência, sem ter sequer a infra-estrutura básica, necessária.

A extrema carência da população migrante e o uso indiscriminado do patrimônio público para fins individuais, somados à quase completa desarticulação da sociedade civil, sempre renderam votos e reeleições sucessivas aos políticos, em Ipatinga, (Rueda,1992:21).

Conforme expressa uma entrevistada,

“aqui em Ipatinga tinha um cenário político muito definido (...). Nós tínhamos dois prefeitos, encerrava a gestão de um, começava a do outro. E, foi num momento onde a cidade/município tinha uma renda muito alta e investia em quê? Em obras, não investia em políticas sociais, então é uma cidade que começa na década de 60 e, na década de 80, ela já tem uma estrutura legal (...), mas os bolsões de pobreza eles começam a serem formados, porque o que era atrativo da cidade que era o emprego, ele já estava em declínio; isso faz com que a população comece a se mobilizar”. (Entrevista nº2)

Como destacou a entrevistada, na década de 1980, constitui-se o processo de mobilização e, como na esfera nacional, abriu-se para o pluripartidarismo e, foi nesse contexto, que ocorreu o surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT), em Ipatinga. Esse processo teve por antecedente a formação de uma cidade com “desenvolvimento econômico, urbanização acelerada, miséria e marginalização social e as duas faces do Estado brasileiro: moderno na sua base produtiva, patrimonialista na sua estrutura política”, (Rueda,1992:22).

Foi neste quadro, que emergiram os movimentos sociais, com forte influência da Igreja católica (setor progressista ligado à Teologia da Libertação), influência esta decisiva “na organização das associações de moradores dos bairros periféricos e na organização dos sindicatos”, (idem:21). É importante destacar que, já em 1982, o PT disputou as eleições municipais, em Ipatinga, no entanto, estava em condições desfavoráveis e não se elegeu. Em 1983, ocorreu a unificação de vários sindicatos numa Central Única dos Trabalhadores do Vale do Aço. E, em 1985, uma chapa de oposição com o escopo de “construir um sindicato representativo, autônomo e combativo, aberto aos trabalhadores e à comunidade”, (Pereira,1984:131), e contraditar o modelo sindical vigente, se inscreveu para concorrer a eleição do SINDIPA, tendo como candidato à presidência Chico Ferramenta. Todavia, foi derrotada,

após uma eleição tumultuada em que não faltaram pressões e intimidações de toda ordem, configurando um verdadeiro conflito de classes, que envolvia não apenas os operários da USIMINAS, mas a cidade, todos os seus integrantes foram demitidos, num caro gesto de perseguição política, que acabou aumentando a revolta, uma silenciosa revolta”, (idem:34).

Tal revolta segundo Oliveira (2000), foi respondida nas urnas, quando em 1986, **Chico Ferramenta** foi eleito Deputado Estadual, pelo PT, com uma quantidade esmagadora de votos, voltando a concorrer ao executivo municipal em 1988, saindo

vencedor. Nesse caso, o PT está à frente da administração municipal desde 1989 e **Chico Ferramenta**, cuja tendência no PT é a Articulação, está no seu terceiro mandato. Entretanto, conforme as análises que se seguem seus mandatos vão ter características distintas.

Uma entrevistada destaca essa questão, em suas próprias palavras,

essa discussão da influência nacional, e por morarmos numa cidade metalúrgica, onde o sindicato dos metalúrgicos ele estava tendo expressão a nível nacional, numa cidade onde a repressão ela se fazia fortemente presente, tendo como forte aparelho de Estado aqui, uma estatal, a usina, então a repressão ela também gera os seus revoltosos. (Entrevista nº2)

A década de 1980 foi marcada, como vimos, pela “*degradação das condições de vida*” e por um forte conflito pela terra, os quais tiveram rebatimentos diretos sobre a mobilização popular de toda a década. E, para uma entrevistada tanto “no conjunto nacional, estadual e municipal, o empobrecimento era brutal”. Nesse caso, “tivemos muito impacto com a ala governista, com a burguesia, os privilegiados, a corrupção que era praticada às claras”. Nesse período, segundo Oliveira (2000:33-4),

a pobreza era tratada como caso de polícia. De forma cruel e desumana, famílias inteiras tinham seus barracos destruídos em ações realizadas durante as madrugadas com a cobertura da Polícia Militar. (...) Os governos municipais, profundamente arraigados às leis e conceitos do regime militar, pautavam a administração pública por ações tradicionais, retrógradas e reacionárias, em nada condizente com os novos padrões de comportamento defendidos pela oposição (...). A corrupção e o trato da coisa pública como um feudo particular, agravavam ainda mais o descontentamento e davam mais visibilidade às críticas feitas pela oposição.

A ascensão do PT à Prefeitura Municipal de Ipatinga (PMI), situa-se, então, no contexto de grandes transformações políticas no Vale do Aço que refletiu “na mudança de comportamento e pensamento da população”, (Oliveira,2000:33). Esse processo, por sua vez, está vinculado a uma dinâmica maior, de ressurgimento do “novo sindicalismo”, no ABC paulista, conforme tratamos no capítulo 1 dessa dissertação, que teve expressão também no Vale do Aço. Essa região tem grande concentração operária a qual diante do contexto de degradação das condições de vida, sem o devido apoio dos governos municipais, organizaram e lutaram em torno de mudanças, “a maioria de

toda organização era mesmo para derrubar a pirâmide”. Dentre as demandas, que levaram a população a formar grupos organizados, essa mesma entrevistada destacou:

falta de moradia, falta de escritura nos bairros pobres. Até então, prefeitos anteriores e mesmo os governos anteriores só olhavam a classe média alta, então a pobreza era muita. É isso que fez a organização. Todo o povo se organizou. Quem era jovem se organizou como Pastoral da Juventude, moradores que tinham suas dificuldades nos bairros pobres se organizaram como associação, mulheres que tinham filhos precisando de creche, formou-se grupo de mulheres. Formou tantos segmentos, mas tudo numa só direção. (Entrevista nº1)

Ipatinga tem a particularidade de estar sendo conduzida pelo Partido dos Trabalhadores desde 1989, como já anunciamos, e desde que chegou à prefeitura “iniciou uma nova fase na história política e no desenvolvimento social do município” (Cavalcante e Bittencourt,1998:18), tendo chamado a atenção no país, com um modelo de administrar que “foi um dos primeiros e mais sólidos governos populares da esquerda”, (idem:32). Ao assumir o primeiro governo, tem-se uma clara opção de governar considerando a participação popular, nesse caso, “saneia as finanças públicas, inverte prioridades e passa a atender as demandas dos bairros mais carentes, investe em saúde e educação, consolida espaços de lazer, recreação e convivência, afirmando-se com sua proposta de priorizar as políticas sociais”, (idem ibidem).

A questão da mudança na forma de governar, foi destacada por muitos entrevistados, e o relato que se segue traduz, aquilo que ficou conhecido como a forma de governar do PT, pautado na inversão de prioridades, (Bittar e Coelho,1997).

O PT, na época, ficou até um chavão, mas foi exatamente o que aconteceu, houve uma inversão de ação, se trabalhava/investia em obras, passou-se a investir em políticas sociais, em organização dessas políticas públicas. Então, é o momento que a gente vai viver a organização da saúde, da educação, da assistência social (...), elas começam a ganhar esse caráter de política, e serem administradas dentro desse contexto. E, aqui a gente fala assim, a cidade antes ela tinha uma administração voltada para os bairros da usina, aí se passa a administrar pensando, incluindo e priorizando aqueles não ligados à usina, ou os que surgiram independentes da usina. (Entrevista nº2)

Em outra entrevista encontramos a idéia de que, inicialmente, precisava ocorrer a ruptura com as práticas cristalizadas e que constituíam o universo político, em Ipatinga. Vejamos em suas próprias palavras

(...) Vou dar um exemplo, a ruptura dos vínculos da prefeitura com a Usiminas. Teve que romper, teve que tirar aquele elo que era uma coisa mandando na outra. Ou era a Usiminas ou era a prefeitura. Então é claro que o PT, quando foi ser governo teve que romper com todas aquelas manias que tinha, onde Usiminas não pagava imposto, fazia os bairros que interessava a ela com o dinheiro do imposto. Depois que o PT entrou, o imposto teve que ser colocado em todo município. Não só nos bairros que pertencia a Usiminas. Teve essa ruptura que depois, com o tempo, teve cada coisa no seu lugar. Nós precisamos da Usiminas, mas venha dizer que a usina não precisa da gente. É, equilíbrio tem que ter. No começo teve que romper com muita coisa, muitos vícios que o poder de antes tinha. (Entrevista nº1)

É importante salientar que, a USIMINAS, foi a primeira estatal a ser privatizada em 1991, e essa questão em nossa perspectiva de análise tem a ver com a história da constituição da classe trabalhadora, em Ipatinga, sobretudo após o massacre, que levou a emergência do SINDIPA, sindicato que não se confrontava com a empresa, como já sinalizamos. Essa questão é evidenciada por um ex-presidente em entrevista cedida à Rueda (1992),

nossa diretoria optou por uma política de relacionamento sem confrontação por dois motivos: primeiro porque os diretores da empresa eram também empregados, não eram donos. (...) E essa negociação era necessária porque, nessa época, a política salarial do governo era a mais dura possível, editando decretos um atrás do outro, dificultando e arrochando os salários, (Noman:69).

Nesse caso, mesmo o município sede da USIMINAS, sendo governado por uma administração democrática e popular, a empresa foi a primeira a ser privatizada e, creditamos a facilidade de se privatizar a mesma a esse conjunto de fatores e ressaltamos que com o sindicalismo de resultados, foi difícil para PT, daquela época, contrarrestar o processo de privatização, visto que o sindicato a apoiava (sic).

Com a aprovação da população chegou ao governo municipal em 1993, **João Magno de Moura** que é vinculado a tendência Trabalhista, no PT, o qual irá priorizar a questão da Habitação e a obra do Novo Centro, com o fito de remover, a população ribeirinha, que sofria com as inundações na época das chuvas, para um outro bairro. Nesse sentido, ele amplia o Parque Ipanema e cria “novas alternativas de lazer e convivência no centro da cidade”, (Cavalcante e Bittencourt,2000:32).

No pleito eleitoral de 1996, **Chico Ferramenta** é novamente eleito e volta à PMI, retomando alguns empreendimentos iniciados, voltando a priorizar as políticas sociais. No entanto, em 1998, por conta da grande tensão vivenciada em virtude da “crise fiscal” tanto ao nível nacional, quanto estadual e municipal, iniciou-se o processo de modernização administrativa, incorrendo em grandes perdas para a população em termos de políticas sociais e, para os funcionários públicos em termos de direitos trabalhistas. O Informativo oficial do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Ipatinga (SINTSERPI), Novembro de 2001, afirma essa questão e em relação aos direitos trabalhistas, segundo essa fonte, “o prefeito Ferramenta vem arrojando os salários, cortando direitos e permitindo todo tipo de pressão, perseguição aos trabalhadores do serviço público municipal”.

Nesse caso, as políticas sociais existentes são mantidas, mas deixam de ter a devida centralidade para o investimento dos recursos públicos, como no nível estadual e nacional. Começa-se a investir em obras de infra-estrutura, sendo essa prioridade mantida e aprofundada, no atual mandato. Em uma entrevista cedida, à Revistas Cidades (1998,16), quando questionado acerca da diferença em relação ao primeiro mandato, no qual investiu mais em saúde e educação e o segundo em que se privilegia as obras e a infra-estrutura, o prefeito afirma que,

estamos numa seqüência. Consideramos como fundamentais também a saúde, a educação, o lazer, assim como a infra-estrutura e o saneamento básico. Hoje estamos trabalhando muito nestes dois últimos aspectos. Mas, continuamos aplicando também muito na área social. Queremos que a cidade cresça cada vez mais no setor de prestação de serviços.

Como apontamos anteriormente, a USIMINAS, principal fonte de receitas e de empregos do município, foi privatizada e isso tem a ver com o desmonte do setor estatal, bem como com o conjunto de transformações que vêm se processando no mundo do trabalho, em escala mundial, e que já foi destacada nessa dissertação. Essa realidade levou ao aumento das demandas por políticas públicas e, obviamente, trouxe consigo o acirramento da “questão social”, incorrendo em conseqüências drásticas para a grande maioria da população ipatiguense que, atualmente, enfrentam os horrores do

desemprego, subemprego, terceirização, aliados à retração dos recursos para investimentos na área social. Dessa forma, a população ipatinguense, vive, pois, em total insegurança, quer seja referente ao mercado de trabalho ou em relação ao acesso às políticas sociais universais que, neste contexto, tornaram-se focalizadas e seletivas, não conseguindo enfrentar “as expressões da questão social”; nesse caso, vê-se forçado a buscar na “refilantropização” a “ajuda” para o enfrentamento das mesmas e, na área da assistência à saúde, atualmente mudou o modelo o qual passou a ser feita pelo Programa Saúde da Família (PSF)²¹, focalizando na população carente.

Diante desse quadro, cabia à administração municipal buscar condições para a garantia dos direitos de cidadania, daí o grande investimento no setor de serviços e na infra-estrutura necessária para a geração de empregos e renda. Na época da privatização da USIMINAS, o PT estava à frente das manifestações e protestos contra a mesma, no entanto, na atualidade, existe uma “aliança entre o PT e uma das maiores siderúrgicas do País” , (Cavalcante e Bittencourt,2000:16), transformando a realidade do município, retomando, assim, as antigas práticas num nível mais complexo, sobretudo porque a empresa, agora privatizada, quer manter o papel de empresadã, obviamente que para isso, isentando-se do pagamento de impostos.

Em síntese, foi em meio a toda essa turbulência e mobilização popular – que é marca da década de 80 em todo o país – e em resposta à crise do modelo de administração tradicional/conservador, com caráter autoritário – que pouco investia em políticas públicas que, portanto, enfrentava a questão social como “caso de polícia”, com forte repressão – é que podemos situar a ascensão da esquerda ao governo municipal. E, para uma entrevistada,

o movimento social, ele foi fundamental para o PT assumir o poder e se manter no poder. Se eu falar assim, ele não valoriza a participação, eu vou estar sendo extremamente radical, mas dentro da minha visão crítica, fez-se uma opção pela cooptação, é uma participação consentida. (...) No início, não. (Entrevista nº2)

²¹ Em 23 de junho de 2003, o município conta com 21 equipes do PSF e 1 do PACS (sic).

Como bem destaca a entrevistada, no início, a proposta era de governar com a participação popular e democratizar a coisa pública, no entanto, na atualidade, a condução administrativa da cidade, tem se pautado por práticas diferentes, “passa a haver, uma cooptação”, o que levou, outra entrevistada a destacar:

A grande diferença dos governos petistas é não governar sozinho e nem de cima para baixo. Pelo menos foi o que aconteceu aqui conosco. Teve a participação popular sim. Se hoje as coisas mudaram é porque tudo o que cresce, toma outros rumos. Mas, se aqui chegou a ter um partido forte foi porque a participação popular estava presente. E errou menos por isso, porque quando vem de cima para baixo, erra muito, mas quando você ouve a base, trabalha na base, erra menos. E teve muita participação popular no começo do trabalho, do governo petista. (Entrevista nº1)

Avaliamos que, atualmente, no âmbito dos partidos políticos, assistiu-se, no Brasil e em Ipatinga, a necessidade de construção de pactos políticos para a manutenção no poder. E, essa questão joga papel importante na condução das políticas sociais, posto que compõem a coalizão do poder, outros partidos que irão fazer valer os seus ideais, os quais “claramente” opõe-se aos projetos das classes subalternas. Essa questão é evidenciada em Ipatinga, quando nos últimos governos necessitou-se de tais pactos ou alianças para contrarrestar as perdas de não ter trabalhado junto às bases, ou seja, o PT quando se afastou das bases, dos movimentos sociais precisou fazer alianças para se manter no poder. Uma entrevistada afirma que,

(...) enquanto o PT ouvir as bases, for um partido que der oportunidade ao povo, aos movimentos populares de se manifestarem e de falar, ele vai errar menos, mas no dia que ele se achar o todo poderoso, a gente vai cair no mesmo erro dos outros partidos que já estiveram no poder, (Entrevista nº1),

Ou seja, para ela o grande erro e o risco de se errar é quando se governa sem considerar as demandas da base ou da população, de uma forma geral. O relato que se segue expressa essa questão.

(...) Até que as coisas tornaram-se real, a gente era mais ouvido, hoje não. Hoje se decide muito na cúpula e quando, (...) se convoca uma Conferência, uma coisa assim, é coisa mais de fachada. Esta é a minha preocupação, do nosso presidente tornar-se igual aos outros, porque aqui está acontecendo a mesma coisa. Passa por um aval, só

para dizer que teve a Conferência. O COMPOR é uma aberração para mim. A saúde também, e o povo ainda envolve mais, mas já não é como era antes. Mudou muito e eu acho que, se o partido vai crescendo e passa a ser **autoritário**, já não acha mais que precisa da base. (Entrevista nº1)

Sendo assim, a medida em que avança o neoliberalismo e a proposta de Reforma do Estado ocorre, no Brasil e, em Ipatinga, a sobreposição das necessidades imediatas, sobre os projetos coletivos. Ou seja, aquelas demandas necessárias para manutenção da sobrevivência e, isso se expressa no “refluxo” dos movimentos sociais e, sobretudo na questão da fragmentação social, na ausência de projetos coletivos e na afirmação de projetos individuais, confrontando-se, pois, com os ideais da década de 1980. Uma entrevistada destaca a questão da mudança dos partidos políticos e, principalmente, em relação ao PT.

Acho que o PT mudou não só em Ipatinga, ele mudou em nível nacional, aqueles que eram aliados, companheiros de luta, levantando bandeira, quando assumem o governo, o poder ele é muito sedutor, então eles começam a ter práticas que eram criticadas. (Entrevista nº2)

De acordo com o Informativo oficial do SINTSERPI de Novembro de 2001 “o modo conservador de governar em Ipatinga, causa inveja em qualquer administração neo-liberal”. Nesse caso, enfoca o informativo que, o prefeito “(...) é teoricamente de esquerda, mas neo-liberal praticante.

Nesse veio analítico, consideramos que, com todo o tradicionalismo impregnado/cristalizado, nas relações políticas, quando a cidade constituiu-se, ocorreu uma adesão à cultura política mineira, mas com a complexificação da sociedade civil, na década de 1980, conseguiu-se romper, ainda que momentaneamente, com esse caldo cultural e fez-se uma opção democrática, com a ascensão do PT à administração municipal. No entanto, com base nas entrevistas, na observação, na leitura de fontes secundárias podemos dizer que, na atualidade, houve uma retomada da política conservadora, onde ocorreu um “pacto” ou alianças oficiais com o Partido Progressista Social (PPS) e extra-oficiais com o PSDB, para conseguir manter-se no poder (sic). Para uma entrevistada,

o PT das duas últimas administrações de Ipatinga, não só de Ipatinga, ele fez opção pelo convencional, pela forma de administrar conservadora. Lógico que nós temos ainda uma

diferença. Se você for comparar Ipatinga com uma outra cidade, você vai ter essa diferença". (Entrevista nº2)

Com base no exposto, vive-se essa contradição, entre o que se conseguiu construir historicamente, um governo que se pautava pelos projetos coletivos e conduzia a sua administração segundo as demandas dos movimentos sociais e, o desafio de se manter essa construção e/ou ampliar a prática democrática, no contexto tão adverso, onde as velhas práticas tradicionais do favor, clientelismo e empreguismo são revisitadas, num nível mais complexo, haja vista vivermos sob relações políticas democráticas, no Brasil e, sobretudo, numa administração "democrática e popular", em Ipatinga.

Procuraremos tratar no próximo capítulo, as injunções desse processamento no CMSI, bem como os rebatimentos das práticas supra-citadas sobre esse mecanismo que é um espaço contraditório de participação e de disputa e que expressa projetos diferenciados.

3 RECONSTRUINDO O SIGNIFICADO HISTÓRICO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE IPATINGA (CMSI) - MG

Eu acho que depende de nós, depende da nossa organização, depende das pessoas terem interesse em estarem aprendendo mais a cada dia, sabendo dos nossos direitos e deveres e participando, porque só assim, poderemos mudar não só Ipatinga, mas o Brasil". (Entrevista nº2)

A concepção que vem balizando o nosso estudo, como já anunciamos, é a de Estado ampliado de Gramsci – o que demonstra a nossa opção teórico-metodológica na compreensão do objeto a ser pesquisado - como uma forma de articulação social, que é expressão das relações sociais vigentes e que resultam da ação política de variados sujeitos sociais. Assim, entendemos os Conselhos, como um espaço contraditório e tensionado pelas relações sociais e políticas vigentes, uma vez que, estão situados no interior da dinâmica social e, portanto, das lutas sociais sofrendo os influxos das mesmas.

Procurando compreender o Conselho Municipal de Saúde de Ipatinga (CMSI), na perspectiva da cultura política, foi necessário retratar no segundo capítulo a história de Ipatinga, jovem cidade que se constituiu em torno da siderúrgica USIMINAS, na década de 60. Assim, situamos ainda que, de forma sucinta, o contexto do surgimento da cidade estando imbricada ao processo de constituição da usina e, portanto, intimamente vinculada à dinâmica do trabalho, bem como destacamos a ascensão do PT à administração municipal, quando a política local sofreu uma inflexão, pois, historicamente foi orientada pelo modelo tradicional de governar.

A hipótese que orientou a elaboração deste trabalho, qual seja, investigar em que medida o governo democrático e popular contribui (ou não) para a ruptura de práticas políticas conservadoras, que conformam uma dada cultura política, bem como se o conselho poderia ser expressão do processo de construção de uma esfera pública democrática, ou da complexificação da sociedade civil. Tal hipótese foi decorrente do nosso entendimento de que se na administração de um governo democrático e popular,

ocorre uma *ruptura político e cultural*, estas terão rebatimentos nos Conselhos, inclusive propiciando uma participação mais efetiva podendo transformar-se em referências para projetos alternativos. Sobretudo, diante da afirmação de Oliveira (2000:59) acerca da formação da sociedade brasileira, onde ocorreu,

um processo complexo de violência, proibição da fala, mais modernamente privatização do público, interpretado por alguns com a categoria de patrimonialismo, revolução pelo alto, e incompatibilidade radical entre dominação burguesa e democracia; em resumo, de anulação da política, do dissenso do desentendimento, na interpretação de Rancière.

3.1 O Conselho Municipal de Saúde de Ipatinga – CMSI: da sua origem até a gestão 2001/2002

Para discutir o CMSI, cabe introduzir retomando a idéia dos Conselhos que em suas diversas esferas, nacional, estadual e municipal, são resultantes do processo de mobilização, marco da década de 80, na sociedade brasileira. Assim, esta nova institucionalidade/modalidade de implementação das políticas sociais, no Brasil, que conta com a participação da sociedade civil organizada, é fruto das lutas que questionavam o espaço público, o qual “era” submetido ou atravessado, majoritariamente, pelos interesses de grupos particulares (classe dominante) e, assim, os movimentos sociais foram os atores principais que desencadearam no processo de redemocratização, a possibilidade de constituição da esfera pública, bem como sua ampliação, ou seja, ultrapassar o marco da privatização do público, conforme já apontado por Oliveira (2000).

3.1.1 O processo de constituição do CMSI: os movimentos sociais colocam a questão saúde em evidência

A análise do CMSI não prescinde da afirmação acima, pois é justamente neste veio que se desenvolveu a investigação. O processo supra-citado, teve expressão também, em Ipatinga e, o legado dessa mobilização, como já tratado no capítulo 2 dessa dissertação, foi a ascensão, em 1989, do Partido dos Trabalhadores à Prefeitura Municipal, fortemente apoiado pelos movimentos sociais. As relações clientelistas apontadas, no capítulo anterior, sofreram um processo de mudanças, na década de 1980, quando a questão social tomou uma certa centralidade, no país e, em Ipatinga, as demandas em torno de melhores condições de vida, levaram a população a se organizar. Como destaca uma entrevistada.

Nós estávamos vivendo no final da década de 70 e início de 80 a abertura política, no país. É quando a gente volta para as ruas, (...) é o povo ocupando as praças, o povo ocupando as ruas, então nós vamos começar a ter o movimento estudantil, a UNE se estruturando, novamente, (...) e, Ipatinga, vai sofrer essas influências, nós vamos ter a formação do PT, (...) a igreja, na América Latina ela é determinante da discussão da questão social(...). No Brasil, a gente estava vivendo o momento de abertura política e de fortalecimento da sociedade civil. (Entrevista nº2)

No que diz respeito à nossa área de investigação, qual seja, a de Saúde, essa questão tornou-se fundamental uma vez que, tais movimentos reivindicaram que uma médica sanitarista, residente da UFMG, que vinha desenvolvendo algumas atividades junto aos mesmos, assumisse a Secretaria Municipal de Saúde e, a reivindicação foi acatada pelo executivo municipal, deixando claro a sua intenção de respaldar as demandas dos movimentos sociais, rompendo, ainda que naquele momento, com a prática de tomada de decisão sem considerar a vontade popular. É importante destacar também que, esse era o momento político propício para que o executivo aceitasse as propostas dos movimentos sociais, pois precisava organizar os Serviços de Saúde de

acordo com os princípios da Reforma Sanitária²² e dar respostas para as políticas sociais, diferentes das emitidas pelos governos anteriores. Vejamos essa afirmativa a partir da fala de uma entrevistada:

Olha, os movimentos sociais aqui, eles foram determinantes para a organização dos Serviços de Saúde, da rede de serviços. Em 89 a Secretária de Saúde que assume era uma trabalhadora (...) da Secretaria de Saúde, ela era sanitarista e já desenvolvia um trabalho com as Pastorais de Saúde, com a Igreja e outras pastorais também. E, ela foi indicada pelos movimentos sociais para estar assumindo a Secretaria e, isso foi acatado pela administração da época. Então, (...) o movimento social, no geral, é determinante na saúde, vai ser determinante para a primeira Conferência e para o primeiro Conselho (...). (Entrevista nº2)

Ao assumir a gestão, em 1989, a médica sanitarista, procurou dar continuidade aos trabalhos iniciados nos anos anteriores, de mobilização da população em torno de melhorias nas condições de vida, sendo a sua gestão, considerada como uma das mais democráticas do município, uma vez que tinha a preocupação de ouvir os movimentos sociais e considerar as suas propostas para a condução da Política de Saúde. Como primeira gestora, verificamos nas Atas do Conselho que a mesma conduziu a Secretaria de Saúde, no sentido de construir a Política de Saúde através de debate político, obviamente fruto da efervescência que foi o final da década de 80, no país e, que teve repercussão efetiva no município. Outro aspecto a ser ressaltado, como mencionado anteriormente, é que a gestora tinha uma inserção prático-política nos movimentos pastorais e, antes da eleição, foi uma forte mobilizadora e aliada dos movimentos sociais que vieram a compor o poder local, bem como o cenário político municipal.

Em relação às possibilidades dos movimentos sociais interferirem na elaboração das Políticas Públicas, uma entrevistada aponta que eles foram determinantes, naquele período, pois,

(...) indicaram a Secretária de Saúde, ela monta a equipe (...), que era basicamente formada por pessoas com formação em Saúde Pública (...). Ela trabalha o tempo todo com os movimentos sociais, forma as primeiras Comissões Locais de Saúde (CLS), para

²² Salientamos que o curso empreendido para a implementação da Política de Saúde em Minas Gerais e em Ipatinga, seguiu a mesma lógica da esfera nacional, através das AIS e SUDS e, posteriormente o SUS.

começar a discutir a questão de território, de organização, de qualidade de serviço, convoca-se a primeira Conferência (...) .(Entrevista nº2)

Nesse sentido, no município de Ipatinga, a organização da Política de Saúde partiu dos preceitos da Constituição de 1988, sob os auspícios da administração do PT que buscou apoiar-se na organização popular como ponto de partida para implantar o SUS, abrindo canais para efetiva participação, através de fóruns nos quais “a população detém o poder decisório sobre as prioridades a serem implementadas e a forma de conduzir as ações no campo da saúde, no nível municipal” (Documento da 1ª Conferência, mimeo,1990: 02-03).

No referido documento, consta uma avaliação da Política de Saúde em Ipatinga e, salienta a importância da participação popular. Vejamos. (...) “Só com a participação da população interferindo decisivamente nos rumos da administração como um todo é que estaremos atendendo as reais necessidades da população de Ipatinga, inclusive na área de saúde”. Há referência também à Reforma Sanitária e aos protagonistas do SUS, bem como destaca que

os avanços aprovados na Constituição só se concretizaram naqueles Estados e Municípios onde houve decisão política e organização popular que possibilitasse a sustentação do processo de mudanças e o enfrentamento da forte oposição ao SUS que se organiza simultaneamente” (idem:02).

Salientamos que a oposição vem do projeto privatista ou o denominado hegemônico, como mencionamos, no primeiro capítulo.

Algumas iniciativas democráticas na área de Saúde, tiveram início com o governo do PT, em 1989. Uma expressão do processo democrático, é o fato de que a Secretária induziu o processo de constituição das Comissões Locais de Saúde (CLS), como “forma de participação popular no planejamento e gerência da área de saúde”. A sua composição inicial era de 50% usuários e 50% funcionários²³, guardando a paridade e tinha por função “colaborar para um melhor funcionamento das Unidades de Saúde” e, também, identificar e buscar junto com a Secretaria Municipal de Saúde,

²³ Cabe salientar que, o gestor do serviço estava representado nos 50% dos funcionários.

soluções para os problemas de saúde do bairro” (idem:03), que compunha a área de abrangência da Unidade de Saúde.

No seu estatuto²⁴ (1992), vem definida a composição tripartite e paritária, sendo quatro representantes dos usuários, dois representantes dos funcionários das Unidades de Saúde e dois representantes da Secretaria Municipal de Saúde.

De acordo com Pires (mimeo,1997),

“as CLS, juntamente com as Pastorais de Saúde e entidades representativas dos trabalhadores de Saúde tiveram um papel de grande importância na elaboração da Seção de Saúde da Lei Orgânica Municipal (maio/90). Este processo de mobilização resultou em um dos textos mais avançados das Leis Orgânicas na área de saúde. Exemplo disso é o artigo 173, que cria: a Conferência Municipal de Saúde (...); o Conselho Municipal de Saúde(...) e as Comissões Locais de Saúde(...)”²⁵.

É importante destacar que, no sentido de dar continuidade ao processo de participação popular, ocorreu a primeira Conferência Municipal de Saúde, em 19/08/90, com o tema: “Saúde e participação”. Na mesma, foram apontadas as prioridades e as Diretrizes para a Secretaria Municipal de Saúde que, dentre outras, sobressaem a questão da Municipalização da Saúde, a realização imediata de Concurso Público (contrapondo-se à lógica anterior de contratação, do favor e do empreguismo), a “promoção da integração com outros Conselhos populares do município”, (Documento da 1ª Conferência, mimeo:06), capacitação dos membros das CLS, do Conselho, líderes comunitários e funcionários das Unidades de Saúde, “ampliação da divulgação das ações em saúde, bem como da atuação da Secretaria Municipal e do Conselho Municipal de Saúde, (idem:07).

Nesta Conferência, foi tirada uma comissão tripartite, composta por 09 representantes, sendo 03 de cada segmento, cuja função era a de “articular e viabilizar a criação do Conselho Municipal de Saúde”. Assim, após a Conferência, em uma

²⁴ Somente em junho de 1992 que, em uma Assembléia das Comissões Locais de Saúde, ficou definido o Estatuto das mesmas, no qual tem a regulação e a definição da composição e atividades, bem como estabelece quais são as suas atribuições. De acordo com o estatuto, elas têm “*caráter deliberativo, formativo e fiscalizador e tem como objetivos básicos a discussão das questões relativas à saúde da população dos bairros que são área de abrangência da unidade de saúde a qual a CLS está ligada*”, (1992:1).

²⁵ Atualmente existem em Ipatinga treze (13) Comissões Locais de Saúde (sic).

reunião, foi eleito o 1º Conselho Municipal de Saúde de Ipatinga/ gestão 91/92, o qual foi empossado, juntamente com as CLS, no dia 20/02/91.

O CMSI foi instituído em 07 de Janeiro de 1991, através da Lei Nº 1.163 e, no Artigo 1º, página dois, já vem destacado o seu caráter deliberativo, sendo considerado instância máxima para a “avaliação e controle da execução da política municipal de saúde”. A Conferência é a instância deliberativa máxima da formulação da Política de Saúde, e conforme a Lei 1.163/91, deveria ser convocada anualmente pelo Conselho²⁶. Desde a criação, o Conselho é paritário, sendo composto por quatorze representantes dos usuários, sete representantes dos prestadores de serviços (cinco prestadores público, os governamentais e dois prestadores privados), e sete representantes dos trabalhadores (cinco trabalhadores públicos e 2 trabalhadores privados), sendo que o Secretário de Saúde, por força da lei, é o Presidente do Conselho, ocupando uma das cadeiras dos representantes do governo. Quando da ausência do presidente quem pode substituí-lo é o seu representante legal e imediato na secretaria, no caso, o Chefe de Gabinete.

De acordo com a lei que cria o CMSI, no seu Artigo 6º, este se reunirá uma vez por mês, ordinariamente e em caráter extraordinário quando a Comissão Executiva convocar, desde que seja para fazer deliberações acerca de matéria urgente e inadiável.

O quorum mínimo, para a realização das reuniões do CMSI é de metade, mais um dos membros, na primeira convocação. Caso haja, na 1ª convocação, 1/3 ou mais de titulares, a 2ª convocação poderia ocorrer no mesmo dia marcado para a reunião, desde que aguarde um período de 30 minutos, da 1ª convocação. No caso, da 2ª convocação não precisa ter o quorum mínimo, se a reunião ocorrer em dia diferente da 1ª convocação. As deliberações poderão ocorrer por maioria simples considerando, inclusive, os suplentes em exercício, sendo necessário que os assuntos sejam

²⁶ A partir da 9ª Conferência ficou definido que, o Conselho convocaria a mesma, de dois em dois anos.

debatidos e votados em aberto. As reuniões, atualmente, são marcadas para as 18 horas, da 3ª quinta-feira do mês.

No que diz respeito à sua organização, o CMSI conta com uma **Comissão Executiva**, composta pelo Secretário de Saúde, e por mais seis conselheiros, guardando a paridade, e deverá reunir-se ordinariamente uma vez por mês e, extraordinariamente quando convocada pelo presidente. As suas atribuições vêm definidas no seu Regimento Interno(p.05) (o qual foi discutido e aprovado no Conselho), são elas:

1) “encaminhar e fazer cumprir as deliberações tomadas pelo Conselho Municipal de Saúde; 2) encaminhar as questões administrativas e organizativas do Conselho Municipal de Saúde, como convocação de reuniões, assinaturas de expedientes, atualização de arquivos, leis, correspondências, elaboração de atas e demais questões administrativas”.

O fato de o gestor ser o Presidente do Conselho foi uma estratégia dos movimentos sociais para que a médica sanitária assumisse a presidência do Conselho, visto que ela possuía uma inserção prática nos movimentos sociais e, portanto, poderia dar continuidade a esse processo democrático, atendendo as reivindicações populares. Conforme indica uma entrevistada: a questão da presidência do Conselho “(...) já podia ter mudado. Não precisava totalmente ser o Secretário, o presidente do Conselho. A gente até já tentou fazer isso. (...) Pode ser outra pessoa que tenha capacidade”. E salienta ainda que “naquele tempo tinha que ter sido ela. Eu acho que já está na hora de mudar esse conceito de Secretário ser presidente, mas eu acho que isso está na Lei Orgânica. Teria que fazer uma emenda”. (Entrevista nº2)

Em síntese, conforme apontamos, a organização da Política de Saúde segundo os preceitos da Constituição Federal de 1988, deu-se sob a administração do PT, nesse caso, o processo de criação do CMSI foi tranquilo, por conta da grande mudança política, imprimida com a primeira gestão do partido que, teve como pedra de toque a participação popular. Vejamos a seguir, alguns fatores vinculados ao movimento da saúde que, em grande medida, determinaram os rumos da Política de Saúde, em Ipatinga, ao longo da década de 1990.

3.1.2 Breve incursão sobre a trajetória do CMSI e a relação com a Política de Saúde

É com o intuito de buscar respostas para as questões postas na atualidade, que procuraremos resgatar historicamente, algumas questões relevantes para a temática de nosso estudo, que se expressaram ao longo das seis gestões do CMSI. Nesse caso, enfocaremos, inicialmente, algumas lutas travadas pelo movimento ligado à Saúde e pelo CMSI e, posteriormente, de forma muito sucinta, as Conferências e as gestões do Conselho.

Destarte, a primeira luta empreendida pelo movimento ligado à Saúde, como já mencionamos anteriormente, refere-se à elaboração da Lei Orgânica Municipal, na parte que trata da Saúde. As CLS aliadas às Pastorais de Saúde e entidades representativas dos trabalhadores, através de um processo de ampla mobilização e discussão, contribuiu na elaboração do texto da Saúde, o qual foi aprovado pela Câmara Municipal, em março de 1990. Destaca-se, então, como um fator político importante, a contribuição que os movimentos sociais deram para a elaboração da Lei Orgânica Municipal.

Havia, na realidade, uma preocupação por parte dos movimentos sociais, em fazer constar na Lei Orgânica Municipal, como deveria ocorrer o controle social, na organização e gestão dos Serviços de Saúde e, por isso, na lei deveria estar inscrito o Conselho Municipal de Saúde, a Conferência Municipal de Saúde e também as Comissões Locais de Saúde, bem como quais seriam seus papéis, caráter, objetivos, ou seja, deveria estar garantido estes mecanismos de controle social, como forma de aprofundamento da participação popular e de democratização da relação Estado e sociedade civil.

Uma outra questão a destacar e que culminou no total envolvimento do Conselho e do movimento popular, foi a luta em torno da realização do Concurso Público, para trabalhadores da área de saúde. O concurso havia sido tirado como uma das

prioridades na 1^o Conferência Municipal de Saúde, haja vista não ter recursos humanos para implementar o SUS. Como expressa uma entrevistada,

(...) Quando eu chego a Ipatinga a gente estava passando pela discussão de um Concurso Público. E, existia um movimento dentro da Câmara para a não aprovação desse concurso porque viriam pessoas de fora, estrangeiros para a cidade e tiraria os postos de trabalho da população local e, eu tinha acabado de chegar aqui e, participei de várias reuniões na Câmara, onde os movimentos sociais puxavam essa discussão, da aprovação do concurso, da importância de organizar a rede e, para se organizar a rede, precisava de recursos humanos. (Entrevista n^o2)

A partir da leitura das atas, pode-se perceber que a questão do concurso permeou o debate em várias reuniões e, por conta da importância do mesmo, formou-se uma comissão no dia 16/09/01, para discutir a participação social em Ipatinga, momento em que ocorreu uma grande mobilização em torno do Concurso Público com reuniões ampliadas do CMSI, CLS, e interessados no assunto. Desse processo de participação, é que deu origem a um projeto de lei que foi aprovado parcialmente pela Câmara, culminando no Edital do Concurso, o qual foi aprovado pelo Conselho. Conforme relata uma entrevistada que participou desse processo histórico,

(...) quando entrou o governo petista, a gente queria aproveitar (...) pessoas que tinham capacidade, aí o caminho mais certo, que já tinha passado na Constituição Federal, para contratação tinha que ser por concurso. Foi uma luta muito grande porque os vereadores precisavam entrar em consenso para votar. Tem que criar vagas. Foi uma luta, mas foi bom. Tem as vantagens e as desvantagens. Às vezes muita gente que já tinha ido à luta, que tinha total capacidade de estar naquele cargo, acabou vindo pessoas de fora, e que custou a entrar no projeto". (Entrevista n^o1)

Dando continuidade ao procedimento, passemos **às Conferências e gestões do CMSI**. Verificamos nas atas do Conselho que, no ano de 1991, ocorreu a 2^a Conferência Municipal de Saúde, cujo tema foi, "Municipalização é o Caminho". É importante salientar que o tema tem a ver com o processo que a Política Nacional de Saúde estava passando naquele momento, na esfera nacional, estadual e municipal, cujas lutas travavam-se em torno da municipalização da saúde, conforme preconizado pela legislação vigente. O Sistema Único de Saúde era um desafio a ser implantado.

Diante da necessidade de conhecer como estava estruturada a rede de saúde, o Conselho realizava duas reuniões por mês, com pauta longa, sendo que a leitura das

atas nos possibilitou perceber as mobilizações que aconteciam em torno da implementação da rede de Saúde Pública conforme a Lei 8080/90, e a questão da participação popular, em consonância com a Lei 8142/90.

Nesta gestão, conforme pudemos observar nas atas, o Plano Municipal de Saúde foi construído e apresentado aos conselheiros que fizeram sugestões e depois o aprovaram e, uma grande preocupação dos conselheiros, era a de retornarem com as decisões às comunidades, pois, assim é que se garantiria a legitimidade do Conselho e, sugeriram que acontecessem reuniões com as CLS e suplentes do Conselho, com pauta definida com antecedência, o que ocorreu algumas vezes. Essas questões, a nosso ver, estão vinculadas à forte organização dos movimentos da saúde, naquele período.

Foi possível constatar também que a realização das Pré-Conferências, é uma prática que vem sendo exercida, desde a primeira gestão do Conselho, cabendo destacar que, nesse período, procurou-se garantir a paridade de delegados para a Conferência, bem como buscava a participação dos sindicatos, demonstrando o caráter democrático do processo.

No final da 1ª gestão do Conselho ficou instituído o Fundo Municipal de Saúde (FMS), pela Lei 1242 de 03/12/92. No entanto, houve uma polêmica acerca de como viabilizá-lo, e o prefeito **João Magno de Moura** só assinou o Decreto em 30/08/93. Sendo que foi deliberado em reunião do Conselho que o FMS seria gerido pelo gestor da política e a sua administração seria feita “por uma junta de 03 membros composta pelo coordenador do FMS, representante da tesouraria da Prefeitura Municipal de Ipatinga (PMI) e um representante da Contabilidade da PMI, designados em portaria pelo executivo”, (Decreto nº 3.067 de 12/08/93).

Em 1992, ocorreu a 3ª Conferência Municipal de Saúde, com o tema “Saúde uma luta permanente em defesa da vida” e, também, a eleição para a segunda gestão do Conselho, biênio 93/94.

No período em que se realizaram as eleições municipais para o pleito 93/96, e diante da mudança de governo, os conselheiros e movimentos sociais evidenciaram a preocupação de se garantir a continuidade do projeto de implantação do SUS, a partir

das diretrizes retiradas na 3ª Conferência, realizada em 1992. Assim, após a eleição para prefeito municipal, no dia 27/09/92, o movimento organizado entregou ao prefeito eleito, **João Magno de Moura**, um abaixo assinado constando as Diretrizes da 3ª Conferência, bem como solicitando que a Secretária de Saúde permanecesse conduzindo a SMS. Tal documento foi assinado pelos conselheiros das gestões 91/92, 93/94 e também pelas CLS e Pastorais de Saúde.

No início da 2ª Gestão do Conselho e da administração do PT, um evento mobilizou o setor saúde que recebeu o médico sanitário Emerson Merhy, para uma palestra enfocando “O processo de democratização da gestão no setor saúde”. Nesse período, uma equipe da UNICAMP desenvolveu um trabalho no município que resultou em uma produção acerca da experiência da implantação do SUS em Ipatinga²⁷.

Em uma reunião do Conselho no dia 27/05/93, surgiu a preocupação acerca da prestação de serviços de saúde no tocante ao acesso, acolhimento, vínculo, resolutividade e efetividade, o que não estava sendo viabilizado pela forma que a rede estava estruturada, ou seja, essas questões fundamentais, teriam que ser enfrentadas para implantar o SUS, segundo suas diretrizes e, assim, garantir o acesso universal e integral à saúde, conforme preconizada pela legislação.

Nesse mesmo ano, aconteceu a 4ª Conferência Municipal de Saúde com o tema: “Construindo a qualidade dos serviços de saúde”. O tema da Conferência, a nosso ver, expressa justamente a preocupação com os problemas concretos vivenciados na implementação do SUS, o que merecia ser debatido e publicizado à população, de uma forma geral.

Nesse período, conforme pudemos verificar nas atas, houve um processo de desmobilização, apatia e esvaziamento do Conselho, a qual foi creditada à falta de trabalho concreto e falta de vínculo com quem representa, apontando para a necessidade de uma prática de avaliação sobre a atuação do Conselho, sobretudo, no tocante à possibilidade de participação efetiva da população nos rumos da Política de

²⁷Para aprofundar a discussão dessa experiência ver Cecílio (1997).

Saúde. Uma estratégia encontrada pelos conselheiros foi a de veicular um jornal de todos os Conselhos e, a outra, foi a realização de uma plenária das regiões o que levou, ainda que naquele período, ao revigoramento da participação, junto às bases.

Quando findava a 2ª gestão do Conselho, a população organizada “avaliou”, alguns problemas referentes à implementação da Política de Saúde, dentre os quais destacam-se, “não cumprimento a contento da lei que implementa o FMS (...), principalmente no que diz respeito à autonomia administrativa”, (Cf. Atas do Conselho), não cumprimento e respeito às deliberações da 3ª Conferência Municipal de Saúde. Outras questões ainda foram destacadas, como superlotação das unidades, recursos humanos insuficientes e conseqüente sobrecarga, morosidade nos atendimentos, falta de medicamentos. Nesse caso, encaminharam um documento ao Prefeito Municipal, o que culminou na exoneração da Secretária Municipal de Saúde em 19/05/94 e a alegação do Prefeito foi a de que havia perdido a confiança na Secretária.

Em verdade, a médica sanitária conduziu a Secretaria de Saúde até quando as suas idéias não confrontaram com as do executivo municipal e, foi exonerada quando permitiu que os conselheiros entregassem o documento supra-citado ao executivo municipal, contendo algumas das deliberações do Conselho, que não haviam sido implementadas. Salientamos que a postura adotada pelo Conselho estava correta, em virtude de seu papel de deliberar e fiscalizar a política e, se o que havia sido aprovado pelo mesmo, não estava sendo viabilizado, deveriam cobrar e era o dever do executivo, em cumprimento à legislação, implementar e, assim, garantir o processo democrático na condução da Política de Saúde. Essa, atitude, demonstra que a 2ª administração do PT não tinha como foco privilegiado de atuação a Saúde, como havia ocorrido na primeira gestão.

O Conselho posicionou-se contrário à decisão de exoneração da Secretária , uma vez que, a permanência da mesma expressava o compromisso com o modelo de política que vinha sendo implementado. Assim, os conselheiros quiseram encaminhar ao prefeito, um documento solicitando a sua permanência, mas a secretária não quis, e a postura deles foi a de fazer um protesto em frente a PMI, publicizando a insatisfação com a exoneração da mesma.

Diante do ocorrido, o Conselho procurou articular-se com os movimentos, pastorais, CLS e vereadores para que pudesse ser mantido o projeto por eles defendido para a SMS. O prefeito afirmou o compromisso com essa proposta e empossou o novo Secretário de Saúde. Segundo uma entrevistada, “a Lêda teve um pulso muito forte para segurar, para as coisas não tomarem outro rumo. Ela ficou durante todo o governo do Chico e quando entrou o João Magno aí ela saiu. São duas tendências e, com o governo João Magno, ela foi substituída” .(Entrevista nº1). Assim, assumiu o novo secretário, que guardava uma certa continuidade em relação às idéias da secretária exonerada.

Nesse mesmo ano, aconteceu a 5ª Conferência Municipal de Saúde, com o tema: “Exercendo a cidadania na construção de uma cidade saudável” e também a eleição para a 3ª Gestão 95/96. Nesse período, e em função dos problemas inerentes à implementação do SUS, as reuniões extraordinárias da Comissão Executiva eram uma constante.

No que toca à articulação do CMSI com outras instâncias participativas, foi destacado nas Atas do Conselho que os conselheiros participavam do Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias (COMPOR), sempre guardando a paridade e, havia também, a preocupação da articulação com os movimentos sociais e demais Conselhos.

Em 1995, ocorreu a 6ª Conferência Municipal de Saúde com o tema: “SUS, conquistas, realidade e perspectivas”, o que sugere um balanço do SUS. Como pudemos verificar nas atas, nesta gestão do Conselho, continuava presente a preocupação com a implantação do SUS. A prestação de contas era uma prática constante e recorrente nas reuniões e, estas têm a ver com o que foi tirado como Diretriz nas Conferências. No entanto, nesta gestão, já se começa a utilizar o Conselho como espaço preponderante para reclamações acerca de: fila, falta de medicamentos e outras. Foi nessa gestão que o Conselho aprovou o Plano de Saúde, com destaque para a Gestão Semiplena do Sistema, em concordância com a Norma Operacional

Básica (NOB)²⁸ de 1991 . O que se concebe é o Conselho enquanto espaço de formulação da política e não como organismo de denúncia e reclamações. Neste momento, percebe-se com mais ênfase a sua face reivindicativa e não propositiva.

O Conselho tem uma característica importante que é a de enviar os conselheiros para participarem das Conferências Nacionais e Estaduais, espaço de deliberação da Política Nacional e Estadual de Saúde. Na 3ª Conferência Estadual de Saúde, Ipatinga tem sua presença destacada por conta da experiência de participação na implementação do SUS.

Em reunião no dia 26 de julho de 1996, um conselheiro representante dos usuários, analisou que, nessa gestão, o Conselho não fora tão deliberativo e, chegou a sugerir que, o presidente não deveria ser o Secretário Municipal de Saúde, e uma representante dos trabalhadores afirmou, que a Comissão Executiva teria a função de deliberar e acompanhar mais de perto a Secretaria Municipal de Saúde e, que esta não tinha sido atuante nesta gestão.

Em 27 e 28/07/1996 aconteceu a 7ª Conferência Municipal de Saúde com o tema: “Saúde mais qualidade mais vida” e a eleição para a 4ª gestão 97/98.

Esse ano foi marcado por uma grande tensão, visto que iniciou-se, no Brasil, uma crise por conta do Plano Real. A partir da intervenção de uma Junta de Coordenação de Orçamento e Finanças (JUCOF), a SMS deveria se adequar e fazer cortes, uma vez que a liberação de todo orçamento deveria passar por essa junta. Essa questão levou a uma perda no nível de atendimento, chegando a faltar material como agulha, seringa, produto de higienização. Essa problemática levou o Secretário à renúncia, afirmando que cumprira, na medida do possível, com as diretrizes das três Conferências que conduziu e salientou que o Conselho deveria tornar-se, de fato, gestor do serviço através da participação popular. O Chefe de gabinete assumiu em seu lugar e ficou até fevereiro de 1997, (Cf. Atas do Conselho).

²⁸ As Normas Operacionais Básicas, são consideradas instrumentos jurídicos institucionais, que são editadas pelo Ministério da Saúde, com intuito de normatizar a implementação do SUS, as quais definem as características das condições de gestão dos municípios, Estados e Distrito Federal. Foram editadas a NOB/91, NOB/93, NOB/96 e a Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS) 2000.

Em fevereiro de 1997, na 3ª gestão do PT, sob a administração de **Chico Ferramenta**, assumiu o novo secretário que foi indicado pelos trabalhadores da saúde e pelos movimentos organizados, cuja proposta em linhas gerais, era a de trabalhar vinculado à comunidade, reforçando a participação popular pelo fortalecimento dos vínculos com os movimentos populares. Temos, nesse período, então, o retorno à centralidade dos investimentos, para a área da Saúde.

Envolvidos por um caráter mais democrático, um conselheiro, representante dos usuários, chama atenção para o fato de que as reclamações deveriam ser resolvidas com a Gerência Local das unidades e que, o Conselho, não seria espaço para tais reclamações. E, numa reunião realizada em 08/04/97, um outro conselheiro, também representante dos usuários, afirma que o Conselho acabava perdendo, quando enfatizava o papel fiscalizador e deixava em segundo plano o papel formulativo e deliberativo.

Essa gestão inova quando insere no processo um Curso de Capacitação, voltado para os Conselheiros. O enfoque do curso foi destacado na reunião de 22/05/97, cujo conteúdo era a “história das políticas de saúde , no Brasil; aspectos legais e conceituais do SUS; processo de municipalização em vigor; condição de gestão; controle social do SUS; financiamento do SUS e Modelo Assistencial”, (Cf. Livro de Atas).

A 8ª Conferência ocorreu, em novembro de 1997, com o tema: “SUS, conquista popular, cidadania garantida”. Tal temática expressa a postura da equipe que estava à frente da Secretaria, e que tinha a concepção da política como direito de cidadania, demonstrando que dava continuidade à implementação da política respaldando os movimentos sociais, como no início do Conselho.

Essa gestão tinha uma preocupação com a prestação de contas, pois tudo que fosse implementar teria que ser aprovado, e em discutir, de uma forma geral, os avanços do modelo e os serviços implantados no município. Foi nesta gestão que ocorreu a Habilitação para a Gestão Plena do Sistema Municipal, em consonância com a NOB/96, sendo a discussão do modelo realizada no Conselho e aprovada pelo mesmo. Essa prática de fomento à participação popular, foi abortada quando, em junho de 98, o secretário pediu exoneração, em virtude das diferenças político- ideológicas

para a condução da Política de Saúde que, naquele contexto de reformas administrativas, deixou de ser prioridade ou ter centralidade e compromisso com a universalidade do acesso à Saúde (cf. Atas do Conselho). O Secretário de Administração assumiu, interinamente²⁹.

A 9ª Conferência Municipal de Saúde aconteceu em 1998, com o tema: “Saúde compromisso de todos”, bem como a eleição para a 5ª gestão 99/2000.

A leitura das atas nos possibilitou observar que, a partir desse período, ocorreu uma mudança sutil, mas perceptível, pois, as reuniões do Conselho passaram a ser mais informativas e, as tensões e embates que surgiam nas mesmas, eram transferidos para a reunião da Comissão Executiva, reduzindo a polêmica a um número menor de pessoas, amortecendo, assim, o conflito. Neste período já se fazia presente a polêmica em torno da dengue, e esta questão veio tornando-se central em diversas reuniões. Uma entrevistada salienta isso, vejamos:

Pode ser um espaço de cooptação, é que é mais fácil você ficar discutindo a questão do fumacê. Aí, eu lembro na época da dengue, você ficar ouvindo proposta de usuário na cidade tal, as pessoas que estão tirando o seu lixo, elas estão ganhando leite, porque a gente não faz isso aqui também (...). (Entrevista nº2)

Em fevereiro de 1999 assume um secretário que se afasta do seu cargo em junho de 1999³⁰, quando toma posse o novo Secretário, o qual tinha o compromisso com a Reforma do Estado, em consonância com as propostas neoliberais, e assumiu que não se deveria gastar mais do que arrecadava, visto que se vivenciava uma crise financeira. A leitura acerca da crise passava pelo discurso de que isso é um problema em todos os municípios e, que era preciso enfrentá-la. Essas informações foram colhidas nas Atas

²⁹ Nesse período quem assumiu a Secretaria de Saúde foi o Secretário da Administração, o que denota o pouco compromisso com a Política Pública de Saúde, como sinalizamos anteriormente, visto que se passa a adotar o modelo da modernização administrativa, o que ficou claro quando assumiu o novo secretário, com o discurso da crise financeira que atravessava o Estado Brasileiro. Ou seja, subjacente a esse interregno, no qual assumiu o Secretário de Administração, estavam interesses que distanciavam daqueles prioritários para a implementação da Política de Saúde, na perspectiva do direito.

³⁰ Cabe destacar que no período de dezembro de 98 a 01 de junho de 99, não foram localizadas as Atas do Conselho, então não se sabe se as reuniões estavam ocorrendo ou não.

do Conselho. A nosso ver, inicia-se a partir desse período, a modernização administrativa, com arrocho salarial e cortes nos direitos dos trabalhadores.

O Departamento de Atenção à Saúde foi aberto para os usuários fazerem reclamações, mudando o enfoque, atendendo às demandas individuais o que, na nossa perspectiva, amortece as contradições do sistema e impede de se tomar decisões coletivas que beneficiem à população de uma forma geral. O relato de um entrevistado expressa bem essa questão.

O que acontece geralmente, é que se a pessoa é mal atendida na unidade de saúde, vai na pessoa que a representa, o conselheiro da comunidade, fica bravo com ele, que não ele não faz nada, não luta pela gente. "Gastando" sua indignação com quem deveria aliar-se agregar mais pessoas e constituir um coletivo". (...) No máximo o varejo, é conquistado. Se vai lá, conseguiu porque alguém pediu ao gerente da unidade, fura o fluxo. Então, eu vejo que isso é perigoso. Que tem o perigo de amortizar, os confrontos e eu acho que isso não constitui avanço nesse sentido. (Entrevista nº4)

Há uma inversão da prática política com ênfase no individual e local, despolitizando o debate, o que caracterizaria o retorno ao clientelismo e ao favor, ou seja, o passado reconstitui-se e faz-se presente, de outras formas, na atualidade, agora com a roupagem da pós-modernidade e, em grande medida, determina os rumos das relações entre os movimentos ligados à saúde, e o executivo municipal. E, para o mesmo entrevistado, essa questão tem expressão direta no Conselho. Em suas palavras:

A nova roupagem que se dá. É dentro dos Conselhos. Quer dizer, o toma-lá-dá-cá, também voltou dentro das instâncias de participação popular e, se essa lógica permanecer, aí fica difícil. Porque (...), as pessoas estão num Conselho, aí elas também conseguem favores, elas conseguem que o parente, o filho, sei lá quem é, que está desempregado, consiga um emprego, (...) ou se alguém começa a despontar como uma liderança, já se oferece um cargo para que ela possa estar de alguma forma, "participando". (Entrevista nº4)

Nesse contexto, não mais se discute a questão geral da Gestão da Política, ficando nas questões pontuais, bem como o debate político some e essa prática torna-se constante, conforme pudemos verificar na Atas do Conselho e nas reuniões que participamos, como observadora. Nesse caso, as reuniões são mais informativas e, as

aprovações tomam um caráter burocrático, não havendo muitas discussões ou polêmicas. O Conselho torna-se, então, um espaço para o consenso entre os segmentos. Segundo o mesmo entrevistado, “o secretário chega, começa a conversar sobre assuntos variados. Fulano tá assim, fulano tá assado, a unidade de saúde tá assim, tá assada. (...) Se alguém quer falar alguma coisa, é dada uma justificativa e daqui a pouco encerrou a reunião”. A única questão polêmica que surgiu foi quando um conselheiro, representante dos usuários, cobrou a prestação de contas do FMS, que não estava sendo feita, de três em três meses conforme deliberado no Conselho.

Outra questão que foi relatado na ata, e que merece destaque é o fato de, muitas vezes, não se conseguir o quórum mínimo, necessário para a realização das reuniões, sendo necessário realizar uma 2ª chamada, com um terço dos conselheiros, demonstrando a baixa mobilização do Conselho no que diz respeito à frequência nas reuniões, comprometendo, assim, a participação e, concomitantemente, o caráter democrático das deliberações, bem como o controle social.

Foi nesta gestão que, incentivado pelo governo estadual, criou-se o Consórcio de Saúde do Vale do Aço (CONSAÚDE), e o Secretário de Saúde de Ipatinga foi o seu presidente. Cabe destacar que o Estado de Minas Gerais foi o precursor da proposta de Consórcios de Saúde e teve a proposta formulada pela Faculdade de Ciências Médicas de Minas Gerais, no sentido de aprofundar o processo de municipalização da saúde, (Nascimento, 1999)³¹.

Salienta-se que após várias mobilizações, nessa gestão, foi aprovado pela Câmara Municipal, o recurso para a criação do Centro de Saúde Mental, demanda esta que foi aprovada como prioridade na 3ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Conferências Municipais de Saúde, e que até esse período, não havia sido cumprida.

³¹ O objetivo do Consórcio é potencializar recursos no atendimento médico especializado e de rádio-diagnóstico à população dos municípios consorciados. Segundo a Lei 8080/90 no seu capítulo III Art.10, “os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam”. Diversos consórcios foram criados no Brasil e, em Minas Gerais, nesse período. Vários deles, entretanto, não eram articulados à perspectiva da Reforma Sanitária e sim, na perspectiva privatista. O que diferencia em linhas gerais é o modelo de gestão dos mesmos e sua articulação com os serviços públicos e/ou privados, bem como a contratação de pessoal: ou por concurso público ou via prestação de serviços.

Em setembro de 2000, assumiu outro secretário, que era o Chefe de Gabinete da SMS, e que é o Gestor da Política de Saúde até a atualidade.

Quando se iniciou o processo para a 10ª Conferência, um conselheiro representante do usuário, cobra o não cumprimento de Diretrizes que foram votadas na 9ª Conferência e salienta que a Conferência em um dia seria pouco, visto que elas passaram a realizar-se de dois em dois anos. Na discussão e análise, chegaram a um “consenso” que daria para realizar em um dia.

Em novembro do mesmo ano, aconteceu a 10ª Conferência Municipal de Saúde com o tema: “10 anos de SUS. A evolução do sistema de saúde” e a eleição para a 6ª gestão do Conselho 2001/2002. Nesta Conferência tem destaque a luta pela Reforma Psiquiátrica, uma vez que havia sido aprovado pela Câmara Municipal, os recursos para a implementação do Centro de Saúde Mental e que ainda não tinha sido viabilizado.

A leitura das atas, permitiu-nos identificar que quando se estava avaliando o processo da 10ª Conferência, surgiu uma polêmica em torno da participação na Pré-Conferência do bairro Veneza II, onde houve participação de um grande número de pessoas. E, um conselheiro dos usuários, aponta que, subjacente a esta participação, estariam outros interesses, que não relacionados somente às questões da saúde. Esta questão foi destacada por uma conselheira entrevistada,

(...) a outra Conferência a gente fez antes da política para prefeito. Então foi um auê danado, uma participação maciça (...), igrejas mandavam ônibus, vários ônibus com pessoas para saírem como delegados nas pré-Conferências e, a Conferência teve uma participação enorme (...). (Entrevista nº 5)

Na última reunião desta gestão, foi realizada uma prestação de contas das Diretrizes aprovadas no Conselho e, um conselheiro representante dos usuários, apontou a necessidade de se cumprir as Diretrizes aprovadas pela Conferência, pois, só assim, não se entra no descrédito quanto ao processo democrático da mesma. Salienta ainda que, muitos pontos importantes saem como indicativos e não como diretrizes, na Conferência e, avaliou negativamente as trocas de secretários que aconteceram neste período o que impediu a continuidade dos trabalhos no Conselho. Uma entrevistada destaca também esta questão como negativa, pois para ela as

(...) gestões do Conselho, elas vão estar vinculadas aos gestores da Secretaria e a Secretaria de saúde aqui, ela passou por várias gestões, no último governo de 97-2000 (...), foram cinco Secretários de Saúde, então cinco gestões do Conselho, cinco equipes diferentes, então com certeza vai ter diferença. (Entrevista nº 2)

Discutindo acerca do Curso de Capacitação procuraram apontar a necessidade do papel mais que cartorial dos conselheiros, ou seja, os conselheiros devem ultrapassar a participação passiva e passar a desenvolver as suas responsabilidades. Finalizando, percebe-se que as reuniões do Conselho, cada vez mais, passam a ter um caráter informativo, tornando-se cada vez mais, menos propositiva.

A 11ª Conferência Municipal de Saúde com o tema: “Saúde, qualidade de vida” e, a eleição para a 7ª gestão 2003/2004, aconteceu em 30/11 e 01/12/2002 e será alvo de análise, posteriormente, uma vez que nós participamos como observadora do processo de preparação, bem como da realização da mesma.

A partir dessa breve incursão sobre a trajetória do CMSI e a relação com a constituição e estruturação da rede de Saúde e, com base também, nas entrevistas podemos afirmar, uma questão que é quase consensual, qual seja, na maioria das entrevistas, vamos encontrar a afirmação de que, quando se compara Ipatinga com outros municípios, pode-se dizer que em Ipatinga o processo democrático avançou muito e que, essa participação reverteu em melhoria e/ou na estruturação da rede de Saúde e, também, para a melhoria das condições de vida da população. Ou seja, se fizer uma comparação da saúde de Ipatinga com a de outros municípios, veremos que aqui se avançou muito, no entanto, poderia melhorar mais.

Quando questionados sobre a existência de alguma ação pública na área de Saúde, ou Unidade de Saúde, antes de 89, uma entrevistada destaca que, “já tinha. Eram poucas. Era tudo em casa alugada. Era uma coisa muito mal organizada. E você sabe que, pensando bem, se a gente fosse passar um filme de quando começou, a gente melhorou muito”. (Entrevista nº 1) Já havia iniciado no município as AIS e, posteriormente, o SUDS. Um outro entrevistado, faz referência à “cidadania regulada”:

Eu lembro que antes do SUS, para você conseguir uma consulta na rede pública era uma luta. Aliás, só tinha direito ao tratamento, embora precário, quem tivesse uma

carteira assinada. Quem tivesse uma carteirinha do INPS. Os outros, o resto da população era totalmente excluído mesmo. Não tinha uma oportunidade de chegar perto. Então o SUS é que veio revolucionar tudo isso aí. Mudou toda aquela história do INPS(...). (Entrevista nº 6)

Ou seja, com a implantação do SUS, avançou-se, em termos de estruturação da rede, principalmente, se for analisar em relação ao passado e, que poderia estar melhor e, “se não está melhor é porque o povo deixa as coisas acomodarem, achando que já está bom. E também tem uma coisa, naquele tempo, você ia à luta por um ideal para todos. Hoje, quando você vê uma pessoa na luta, ele tem interesse próprio”. (Entrevista nº 1)

Uma outra entrevistada destaca “(...) que não anda tão bem assim, a gente não está satisfeito com os resultados, mas, (...) eu acho que muita coisa tem mudado sim e, depende de nós, da nossa participação para estar mudando muito mais ainda.” (Entrevista nº 3)

Esses relatos indicam que os conselheiros entendem a necessidade de continuar o processo de implementação do SUS e, quando questionados acerca de quais lutas mobilizam os movimentos da saúde, na atualidade, foram destacadas questões referentes à implementação do SUS, qualidade de vida, implantação do Serviço de Saúde Mental, e a necessidade do Hospital Municipal, sendo que estes dois últimos, já saíram como deliberações em várias Conferências.

3.2 O CMSI e Cultura Política: gestão 2001/2002

O trabalho de campo, conforme mencionado na introdução dessa dissertação, consistiu no acompanhamento de oito reuniões do CMSI³², participação em uma Pré-Conferência e na Conferência de 2002, leitura de atas e relatórios de Conferências e

³² As oito reuniões que participamos como observadora foram a audiência Pública realizada em 16/08/01; a sexta reunião ordinária do Conselho, quando apresentamos a proposta da pesquisa em 20/09/01. Já em 2002, participamos da audiência Pública realizada em 21/03; a décima segunda reunião ordinária, em 25/04; a décima terceira reunião ordinária, em 16/05; a décima sexta reunião ordinária, em 22/08; a décima sétima reunião ordinária, em 19/09; a décima oitava reunião ordinária, em 17/10.

entrevistas realizadas com oito conselheiros da Gestão 2001/2002, e sujeitos políticos significativos do movimento de saúde e que colaboraram no processo de constituição do CMSI.

Inicialmente, vamos fazer uma síntese, das dezoito reuniões do Conselho que ocorreram nesta gestão, sendo que em oito participamos como observadora, e a síntese das outras dez, nós obtivemos a partir da leitura dos Livros de Atas do Conselho, com algumas análises que serão aprofundadas ao final.

A gestão 2001/2002 do Conselho, foi empossada numa solenidade em 13/03/01, juntamente com os conselheiros do COMPOR.

Logo na primeira reunião, foi distribuída uma pasta contendo a Seção II da Constituição Federal, as Leis 8.080/90 e 8142/90, a Lei 1.163 que cria o Conselho e o Regimento Interno, instrumentos necessários para o entendimento do Conselho e do controle social .

Posteriormente e, em cumprimento ao Regimento Interno, no que diz respeito à organização do Conselho, passaram ao processo de escolha do Secretário do Conselho, salientando que, de preferência, fosse um dos representantes dos usuários e, também, à composição da Comissão Executiva. Na oportunidade explicou-se quais são os objetivos e funções da mesma e a sua composição. Nessa reunião não se conseguiu eleger o Secretário e nem a Comissão Executiva.

Em relação ao Plano Municipal de Saúde, informaram que, no final, elaborariam um relatório sobre quais atividades foram executadas. No tocante ao FMS, o secretário salientou que o Departamento do FMS, prestaria contas ao CMSI, de três em três meses, de forma detalhada, em reunião extraordinária e, de uma forma bem geral, apresentou-se ainda como está organizada a rede de serviços, no município.

Na segunda reunião, foi salientada a importância de se eleger o Secretário, a Comissão Executiva e a Diretora do FMS, explicou o funcionamento do orçamento da saúde institucional, informação essa necessária para a gestão e gerenciamento do departamento.

Na terceira reunião, continuou a apresentação da Rede de Serviços de Saúde de uma forma mais detalhada e os conselheiros solicitaram visitas às Unidades de Saúde para poderem conhecer as atividades, bem como sugeriram a realização de um intercâmbio regional entre os conselheiros.

Somente na quarta reunião, conseguiu-se eleger o Secretário, um representante dos usuários e a Comissão Executiva. Esse fato, a nosso ver, já demonstra o baixo nível de envolvimento dos conselheiros com as atividades do Conselho e, por conseguinte, com o controle social. Nesta data, o Conselho foi informado sobre a contratação de 70 funcionários, sem Concurso Público³³. Avaliamos que subjacente a esta forma de contratação esteja a reforma administrativa, bem como uma nova forma de governar que utiliza o empreguismo para manter os aliados políticos e partidário, como destacado por uma entrevistada

Hoje, os movimentos sociais, as grandes lideranças políticas, elas foram levadas para dentro da esfera de governo, elas passaram a ocupar cargo. Então, eu acho que isso confunde muito (...). As lideranças hoje, elas são funcionários da prefeitura. Estão em determinados cargos. (Entrevista nº 2)

O dia que seria a quinta reunião do Conselho, 16/08/2001, a Câmara Municipal, convocou o Conselho para uma audiência pública, um plenário aberto à população, para discutir a situação da Saúde em Ipatinga, com destaque para o Convênio SUS, com o Centro Regional de Oncologia (COR), em Ipatinga.

Na Audiência, o presidente do Conselho, apresentou a lógica do atendimento no município e afirmou que estava trabalhando para a melhoria do atendimento à população, uma vez que o sistema era precário em todos os níveis. Salientou ainda a

³³ Não podemos nos furtar de destacar que, essa lógica de contratação tem a ver com as transformações no mundo do trabalho as quais, segundo Harvey (1998), caracterizam-se por altos níveis de desemprego estrutural, retrocesso do movimento operário (pilar político do fordismo), maior controle por parte do empregador sobre a força de trabalho, precarização e terceirização do trabalho. Estamos falando da denominada, “acumulação flexível”. Nesse contexto, o Estado que tinha um papel relevante no modo de produção fordista, refuncionaliza-se frente às novas demandas do capital, tornando-se mínimo para área social, incorrendo na desmobilização dos movimentos contestatórios, inclusive na área da saúde. Nesse caso, a contratação de funcionários sem Concurso público, está dentro dessa lógica de transformação no mundo do trabalho, sendo pois, os trabalhadores submetidos ou mesmo conformados por essas questões.

dificuldade de se conseguir verbas do SUS, haja vista os cortes para área social, mas que, nesse ano, estava empenhado em conseguir a verba para o Convênio.

Na sua fala, destacou que na Constituição de 1988, tem uma direção apontando que as soluções devem ser buscadas de forma coletiva, com a participação popular e, nesse caso, a Câmara Municipal deve, juntamente, com a comunidade, buscar soluções para as questões referentes à saúde.

Na sexta reunião, ocorreu o nosso primeiro contato direto com os conselheiros, pois apresentamos a nossa proposta de pesquisa, e percebemos um certo entusiasmo em relação à mesma. Nessa reunião foi apresentado ainda, o programa de Hanseníase e foram escolhidos os participantes para a 1ª Conferência Regional de Saúde Mental.

A Prestação de Contas do 1º Semestre de 2001, ocorreu na sétima reunião, não sendo questionado nenhum item, sendo a mesma aprovada pelo Conselho. Apresentou-se os dados sobre os casos da dengue e a proposta de trabalho de prevenção e divulgação; foi pedido o apoio dos Conselheiros nessa luta. Foi salientado por um conselheiro que, as CLS são parceiras nesse trabalho, pois algumas estão se reunindo para tratar de problemas comuns. Foi ressaltado também por um conselheiro, representante dos usuários, a ausência de alguns conselheiros titulares e que, talvez, o conselho tivesse que empossar os suplentes. Esse fato demonstra o descompromisso de alguns conselheiros para com esse mecanismo, o que tem dificultado o quorum para as deliberações.

Na oitava reunião, discutiu-se o credenciamento da UTI Neonatal e Pediátrica no Hospital Márcio Cunha, a qual foi aprovada pelo Conselho. Nesta reunião aprovou-se um conselheiro, representante do prestador privado, para compor o Conselho fiscal do CONSAÚDE.

A nona reunião foi o espaço para a Prestação de Contas do 2º semestre de 2001, e também para a convocação de uma reunião extraordinária, para discutir o PSF, que havia sido tirado como diretriz para se estudar o impacto e a viabilização do mesmo, na décima Conferência.

Já na décima reunião, foi aberto um espaço para algumas informações acerca do convênio SUS com o COR. Os conselheiros apresentaram propostas para a prevenção

da dengue e, foi entregue o Relatório da 10ª Conferência, o Quadro de Metas e o Relatório da Gestão de 2001 do FMS que, estabelecia os eixos prioritários de intervenção para o ano de 2002. Os conselheiros tomaram conhecimento e iniciaram as discussões, para posterior aprovação.

A décima primeira reunião foi a extraordinária, convocada para discutir o PSF, que estava sendo proposto como forma de reordenamento do modelo assistencial do município, no sentido de melhorar os serviços oferecidos à comunidade e, contou com a presença do Prefeito Municipal. Foi salientado, nessa reunião, que a proposta daria certo através da parceria com a comunidade, CMS, CLSs, e que todos teriam responsabilidades, para mudar os indicadores de saúde. A participação assim concebida parece aproximar-se da concepção apontada por Carvalho (1995), qual seja, a participação da comunidade completando o Estado.

Em 21/03 /02, ocorreu uma Audiência Pública, com o tema: “As perspectivas para a área da saúde no município de Ipatinga” e contou com a presença do Prefeito Municipal, vereadores, CMS, CLSs e a população em geral. Na apresentação, o Secretário de Saúde destacou que o mote do PSF é o vínculo entre o usuário e a equipe e isso vem constituindo-se num desafio desde meados de 2001. Tal programa é incentivado pelo Ministério da Saúde e, segundo o mesmo, a proposta desenvolvida pela SMS era considerada uma das mais avançadas, tanto pelo Ministério da Saúde, quanto pela Secretaria Estadual de Saúde. Na seqüência, apresentou-se a proposta de implantação que atingiria 100% da população, com 43 equipes, mas que iniciaria com um projeto piloto, a ser monitorado, em dois bairros.

Entendemos que, a grosso modo, pode-se dizer que a audiência tinha o fito de apresentar a proposta do PSF para a comunidade geral, e conseguir a legitimidade para o mesmo, uma vez que se tratava de inverter a lógica da assistência à saúde que vinha sendo implementada desde 1989. Se o escopo era esse, cremos que foi atingido, pois não houve grande participação, já que havia poucos presentes na hora do debate e as questões que foram levantadas não questionavam o modelo proposto, mas sim os velhos problemas estruturais do Sistema de Saúde brasileiro como as filas, a demanda reprimida, o financiamento e outros.

Na décima segunda reunião, não se conseguiu quorum na 1ª convocação, somente na 2ª. Em relação ao Plano Municipal de Saúde, foi informado que estava no processo de elaboração e, cabe destacar que, não aparece se ele foi aprovado em reunião ou não. O presidente solicitou que fosse realizada uma avaliação do PSF, cuja implementação iniciara em 4 bairros. Discutiu-se também sobre o processo de Regionalização, proposto pela Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS,2000), enfocando que, em Minas Gerais, o Ministro da Saúde havia anunciado que ela se daria em 8 pólos; no entanto, na prática, não houve investimento do Estado para deslançar tal processo e foi destacado que a luta para a implementação deste modelo envolve o Conselho Estadual de Saúde.

Por último, foi apresentado a proposta do governo federal a chamada “Bolsa Alimentação”, que viria para substituir o Programa de fornecimento de óleo de soja e leite em pó como complemento alimentar para o combate às carências nutricionais, inserido no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), programa voltado para o acompanhamento de crianças de 6 meses a 2 anos e gestantes. A diferença de um programa para o outro é que, no primeiro, seria garantido uma bolsa no valor de 15 reais para cada criança de 6 meses a 6 anos e gestantes, com problemas nutricionais. Em síntese, a Bolsa Alimentação ampliaria a cobertura. No primeiro momento, houve uma grande resistência, por conta do possível mau uso do recurso. Alguns conselheiros indignaram-se, pois, era ano eleitoral e quando o presidente saísse poderia vir a acabar, como é prática corrente no país, em períodos eleitorais.

Nessa reunião, gostaria de salientar que uma conselheira, representante dos usuários, em sua fala acerca da possibilidade de aprovação do Bolsa Alimentação, disse que

é por isso que existem tantas mães solteiras, atualmente, pois, no período em que ela criou a família, o governo não “dava” nenhuma ajuda e ela teve que trabalhar para cuidar dos filhos, pois ficara viúva. Ela acabou afirmando que não se pode “dar” apoio, assim, teria que trabalhar para poder ganhar.

Subjacente a essa fala destacamos duas questões. Primeiro, no período em que ela teve os filhos, no Brasil, não tinha Política Social universal, era o período da

chamada “cidadania regulada”, nesse caso, o bem estar estava vinculado ao trabalho. Segundo, atualmente alcançou-se através de lutas, algumas políticas universais que, justamente, desvincula o trabalho do direito social, ou seja, a Política Social é um direito do cidadão e, não somente, do trabalhador inserido no mercado de trabalho formal, o que foi um avanço em termos de Política Social, em nosso país.

Ao final da reunião, os conselheiros, ficaram na dúvida se aprovavam ou não a proposta, e fizeram o seguinte questionamento: e se o Conselho não aprovar como fica? Essa pergunta demonstra que, não tem muito claro qual seria o papel do Conselho, pois se a política tem que ser deliberada pelo Conselho, ou seja, se o programa não fosse aprovado, nesse caso, não poderia implementá-lo. Por conta da polêmica, a aprovação da proposta foi para a próxima reunião.

Na décima terceira reunião, foi entregue aos conselheiros a 1ª prestação de contas de 2002, para análise e, posterior aprovação em reunião extraordinária.

Passou-se então à polêmica em torno do Programa Bolsa Alimentação, que tinha ficado para ser discutido nessa reunião. Na oportunidade, um conselheiro chamou atenção “para o fato de que a Câmara de Vereadores, teria votado um projeto de Lei aprovando o Bolsa Alimentação e que o prefeito havia vetado”. O Presidente do Conselho pronunciou-se afirmando que não é o papel da Câmara instituir programas, e que ela havia passado por cima do CMSI e da Secretaria. Destacou que o executivo não era contra nem a favor do programa, porque ainda estava em processo de discussão no Conselho.

O Secretário salientou que havia uma forte pressão da comunidade política e do Ministério da Saúde para que o município aderisse ao Programa, e que quando 60% dos municípios do país o fizessem, o SISVAN estaria automaticamente cortado. Um conselheiro representante dos usuários chamou atenção “para o fato de que era ano eleitoral e que o Conselho tinha que ter uma posição firme e não deveria participar dessas jogadas”. Quando passa ao processo de votação, esse conselheiro vota contra. No entanto, diante das questões abordadas pelo Secretário, a maioria presente vota favorável e o mesmo assumiu o compromisso de que a SMS, assumiria o valor de 22.000, para o Plano de Carência Nutricional. Novamente, foi levantada a questão do

não direito a esses recurso, do favor, e a mesma conselheira anteriormente citada, fala que “essas famílias que fossem beneficiadas com o recurso deveriam, então, participar de algum programa ligado ao trabalho e à SMS, para poder controlar o recurso”. Diante disso, um outro conselheiro afirmou que o governo não dá o recurso e que isso era um direito.

A décima quarta reunião, como apontado anteriormente, foi extraordinária, e nessa ocorreu a Prestação de Contas, apontando o montante de recursos próprios que o município colocou na saúde, no ano de 2000: 13,85% e 2001: 15,24% e, o relatório foi aprovado pelo plenário.

Na décima quinta reunião, discutiu-se a deliberação do COMPOR em relação à implementação de mais duas equipes do PSF. Debateu-se ainda sobre as possíveis alterações no Pronto Socorro Municipal e a construção de Unidades de Saúde.

Na décima sexta reunião foi o espaço para realizar um balanço da 10ª Conferência, bem como para avaliar o relatório em confronto com o que foi realizado. Nessa reunião, a diretora do Departamento de Assistência à Saúde (DEASA) fez uma defesa do PSF. Na seqüência, passaram a discutir e fazer sugestões para a 11ª Conferência.

Fez-se uma avaliação do PSF, apontando a sobrecarga das equipes. Não se discutiu o problema que é estrutural da saúde, mas a discussão passa pela negação do direito ao atendimento, ou seja, não se discute o acesso às unidades, nesse caso, localiza o problema na cultura histórica do usuário de procurar a unidade de saúde, sobrecarregando-a. Posteriormente, passou-se a discutir acerca da reforma de unidades e da construção de mais três unidades de saúde. Foi feita ainda a votação dos conselheiros que iriam participar do COMPOR, uma vez que é neste espaço que se define o orçamento para a implantação das diretrizes retiradas na Conferência de Saúde (cf. Relatório da 9ª Conferência de Saúde, 1998:20).

O Secretário apresentou a proposta de convênio com a Organização Não Governamental (ONG), Loucos Por Você, ressaltou a importância do mesmo e que era compatível com os interesses da PMI e da SMS, ressaltando ainda que era uma

participação no sentido de dividir responsabilidades no atendimento aos Portadores de Sofrimento Mental, convênio discutido e aprovado em 1ª votação.

Na décima sétima reunião, não apareceu nenhuma polêmica e foi aberto o espaço para os conselheiros que participaram da Plenária Estadual dos Conselheiros em Belo Horizonte, os quais relataram a questão da desinformação e inexperiência de conselheiros de outras localidades, conforme indica uma entrevistada:

“como foi a plenária em BH, um senhor sentado próximo a mim, pegou o crachá de delegado e perguntou para mim o que quer dizer isso. Então quando eu vejo isso aí eu sei que aqui estamos caminhando. (...)Você compara. Aí a outra que estava do lado dele viu que eu estava respondendo para ele, perguntou-me o que quer dizer? Por quê? Porque, as pessoas que estavam lá na frente estavam passando uma tecnologia mais avançada e aquelas pessoas estavam ali sem saber o que era, a moça perguntou para mim o que é gestor e o que é usuário? (...) E, a gente estava ali para discutir sobre a Capacitação de Conselheiros de Saúde. Tinha gente que nem sabia o que era, melhor, tinha gente que nem sabia o que estava fazendo ali. Então na hora que eu vejo essa situação eu acho que nós aqui caminhamos bastante. (Entrevista nº 5)

Nesta reunião, definiu-se ainda a comissão para organizar a 11ª Conferência, composta por três conselheiros, juntamente com a Comissão Executiva, e ficou definido que seria difícil fechar o tema da Conferência na reunião, e que seria feito pela Comissão Organizativa. Ao final, apresentou-se o programa para o enfrentamento da dengue.

Na décima oitava reunião, foi destacado que o município aderira ao programa de garantia de renda mínima, vinculado à saúde, a Bolsa Alimentação. Realizou-se a prestação de contas, sinalizando a utilização de mais recursos para adequar algumas unidades ao PSF. Informou que ocorreu a mudança do setor de Tratamento Fora de Domicílio (TFD), para um imóvel melhor, no sentido de humanizar o atendimento. Foi salientado ainda que o convênio com o COR havia saído e a verba de 100.000,000 reais já havia esgotado; informou que Minas Gerais passaria à Gestão Plena do Sistema Estadual de Saúde, em 2003. Passou-se, então, à avaliação do Relatório de Prestação de contas de janeiro a setembro de 2002, o qual foi aprovado sem restrição. Discutiu-se ainda o processo para a 11ª Conferência em relação ao número de delegados por regional.

Em síntese, percebemos que, na realidade, há um esvaziamento do debate político do Conselho, pois, muitas vezes, as reuniões tornaram-se informativas,

reclamatórias e corriqueiras não chegando à decisão nenhuma. Quando havia alguma polêmica, como destacamos, o assunto era colocado como pauta para a próxima reunião, como por exemplo, o Bolsa Alimentação, aí os ânimos já estavam acalmados. As propostas que o executivo apresentava, eram muitas vezes aprovadas, sem muito questionamento, e quando ocorria debate, sempre tinha um discurso muito afinado com os preceitos da política pública, da universalização dos direitos, tecendo severas críticas ao governo federal, desqualificando assim, a crítica.

Mas, cabe ressaltar que, alguns conselheiros, aqueles que tem trajetória de participação em movimentos, esses, posicionavam-se com uma crítica mais fundamentada e, às vezes, não aprovavam as propostas. Um entrevistado, acha que,

tudo o que foi feito foi por influência ou sugestão do movimento popular, foi porque havia uma aceitação do governo. Mas nunca, no meu entendimento, houve uma proposta do movimento popular que foi bancada pelo movimento popular e que foi implantada independente da vontade do governo (...). (Entrevista nº 4)

Nesse caso, destaca ele “o movimento popular serve para legitimar o que o governo já definiu anteriormente”.

Vamos analisar a seguir uma **Pré-Conferência e a Conferência de Saúde**, e a última reunião da gestão, na qual ocorreu a avaliação da Conferência.

Existe uma preocupação do executivo, na pessoa do Secretário, de divulgar esses eventos em jornais, rádios, igrejas e também nas Unidades de Saúde, ou seja, chamar a população para participar. No entanto, um entrevistado destaca, “olha, eu acho que a participação se estimula, a participação formal, aquela participação formal dentro das instâncias que estão sendo colocadas e da mesma maneira, do tom passado pela administração”. (Entrevista nº 4) Como veremos mais à frente, não se aceita a participação crítica dos cidadãos.

A **Pré-Conferência** que participamos, foi a da regional VI³⁴ que, na década de 1980, tinha uma forte organização e foi onde surgiram alguns movimentos contestatórios, sobretudo, no tocante a questão da terra. A nosso ver, a Pré-

Conferência é muito formatada³⁵, parecendo mais uma prestação de contas do que foi solicitado na outra Conferência, do que um momento de reflexão e proposições. A prestação de contas é importante, mas não se pode ficar só nela numa pré-Conferência. Não houve a discussão da Política de Saúde de uma forma geral e, nem o que seria o Conselho e a sua importância. Nesse fórum, houve desvio da discussão, para a questão mais imediata que era o risco da dengue hemorrágica.

Não teve espaço para debate e, nem sequer, apareceu nenhuma polêmica. Aparentemente, tudo estava muito bem naquela regional, e sabe-se que este é um setor onde se concentra uma grande população carente e que, os Serviços de Saúde não tem dado conta de atender a todas as demandas. Conforme indica um entrevistado, o conselho luta para trazer (...) coisas melhores (...) para a comunidade do bairro, principalmente, a comunidade do bairro Bethânia que é um bairro carente (...). (Entrevista nº 7)

No final desse processo, que consideramos não muito democrático, elegeu-se os 12 delegados e, a maioria não demonstrava grande interesse em participar efetivamente da Conferência. A dificuldade de conseguir os delegados expressa a não organização dos movimentos e a desmobilização ou o descrédito nesse espaço. A plenária aprovou os delegados, quase com um alívio, demonstrando muita passividade. Um entrevistado aborda a questão do descrédito nesse mecanismo, vejamos.

Uma coisa é se calar por omissão, outra coisa é se calar diante da possibilidade de você me retaliar.(...) Então eu acho que muitas vezes, sabiamente, pela prática instituída durante anos e anos, o que se tem é isso. Sabiamente fica-se calado para ver o que vai dar. Se o que está sendo colocado tem alguma possibilidade de intervir e mudar, de alguma forma há essa abertura, eu falo. Se não, vai se calando. Então me parece que os conselheiros de alguma forma já perceberam, a maioria dos conselheiros fazem assim. Então não se questiona". (Entrevista nº 4)

³⁴ O município de Ipatinga é composto por oito (08) regionais administrativas, nesse caso, as Pré-Conferências acontecem por regional administrativa. Essa divisão em regionais, é observada também para os outros Conselhos e para o COMPOR.

³⁵ Este aspecto tem sido levantado em vários estudos. O formato das Pré-Conferências e Conferências precisam de um debate mais fecundo. Elas não podem ser apenas espaço para prestar contas, seminários com muitas palestras, sem tempo para o debate. Precisa-se ter uma síntese garantindo-se um espaço mais amplo para as proposições.

No que diz respeito à Conferência de Saúde, ela acontecia anualmente até a 9ª Conferência, onde foi tirado o indicativo de que elas deveriam ocorrer de dois em dois anos.

O processo para a realização da Conferência pareceu-nos muito burocratizado ou mecânico. Ao participarmos da décima oitava reunião, na qual se definiu os delegados para a Conferência. Pudemos verificar uma polêmica em torno do número de delegados por regional. Sendo que o secretário alertou para o fato de que o número não representa ou significa participação efetiva. O que se pode perceber é que cada conselheiro defende o seu bairro, o que denota o não entendimento do papel do conselheiro, pois, a nosso ver, quando ele se elege, representa a população de Ipatinga de uma forma geral, portanto, teria que lutar pela Política de Saúde do município, a qual se expressaria na sua regional, haja vista ser uma rede de serviços que, a priori, deveria funcionar beneficiando a população total. Essa questão do corporativismo é apontada também em outras pesquisas. Percebemos muitas reclamações em torno dos serviços por regionais e que os conselheiros disputam verbas para a sua regional. O restante da reunião foi bastante tranqüila, não aparecendo mais nenhuma polêmica.

A Conferência foi realizada no dia 30 de novembro de 2002, com abertura às 19h e encerramento, às 21h30m, no qual ocorreu a palestra com o tema da Conferência : “Saúde e qualidade de vida”, nesse dia nós não participamos; e no dia 1º de dezembro das 8h às 18h.

A forma como se programou a Conferência, a nosso ver , estimula pouco a participação dos delegados, quando fica um curto período para a discussão das propostas. Na programação é reservado um tempo de 1h30m para a discussão em grupos temáticos, com textos previamente escolhidos. Nessa Conferência foram os seguintes temas: “Participação cidadã na construção da saúde e qualidade de vida”; “Humanização da atenção – uma nova visão do conceito de saúde”; “Saúde e meio ambiente – fatores de qualidade de vida” e “Educação em saúde – fator de busca da qualidade de vida”.

Por conta da especificidade de nosso tema, participamos do grupo de trabalho que iria discutir a participação social, até para compreender o que eles estavam

pensando acerca desta. A dinâmica consistia na leitura do texto base para depois refletirmos acerca do mesmo e, posteriormente, fazermos propostas que, se aprovadas, fariam parte das Diretrizes para o Plano Plurianual de Saúde. Foi solicitado ao grupo que se discutissem propostas que caminhassem no sentido de dinamizar o processo de participação da sociedade que, atualmente, está reduzida. Na discussão sobre o controle social, apareceu a noção da participação pela comunidade como ajuda para o combate à dengue. Esta proposta parece-nos articulada à concepção da sociedade ajudando ou completando o Estado, conforme tratado no primeiro capítulo desta dissertação. Não que isto não seja importante, mas a participação que está subjacente ao conselho, não é desse tipo, pelo contrário ela pressupõe embates e lutas acerca de como se concebe a Política de Saúde e, portanto, reflete o tipo de sociedade que se quer construir.

Percebeu-se, nesse grupo, uma distorção da concepção da Conferência como espaço para reclamação, reproduzindo nesse mecanismo o mesmo que tem acontecido nas reuniões do Conselho, onde os conselheiros reclamam do mal atendimento nas unidades, ou de determinado profissional e outros. Nesse espaço, a dengue tornou-se também uma discussão central, como nas reuniões do Conselho e na Pré-Conferência.

A concepção dos trabalhadores da área é um pouco mais ampliada, no entanto, a participação muitas vezes resume-se à responsabilização do indivíduo. O grupo contou com a presença de um vereador do Partido Humanista Socialista (PHS), partido de oposição ao governo, o qual traz uma concepção ampliada do que seria o controle social e, portanto, o papel da Conferência de deliberar acerca da Política de Saúde.

Saíram como propostas do grupo:

- Garantir a continuidade da capacitação do Conselho Municipal de Saúde, ampliando para as comissões Locais de Saúde, organização da sociedade civil e organizações não governamentais;
- Buscar a integração das políticas desenvolvidas nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social;
- Realizar a 1ª Conferência de Saúde Mental;
- Criar a Comissão de Saúde Mental de Ipatinga, no Conselho ;

- Criar um fórum permanente para a discussão da Política de Saúde.

Importante destacar que, após o encerramento do grupo, passou-se à consolidação das propostas, as quais foram submetidas a um filtro, pois alguns técnicos da SMS fariam o relatório final das propostas apresentadas pelos grupos de discussão, as quais iriam para a plenária final discutir e aprovar aquelas que seriam as Diretrizes da Conferência e, que, portanto, deveriam ser implementadas pelo executivo municipal.

Após a eleição do Conselho, para o biênio 2003/2004, procedeu-se à apresentação das propostas dos grupos de trabalho, para a discussão e aprovação. Chamamos atenção para o fato que observamos: no relatório elaborado pelos técnicos, a proposta que dizia respeito à criação do fórum permanente para a discussão da Política de Saúde, que tinha saído do grupo de participação social, bem como as questões referentes à Saúde Mental não constavam do relatório final. Essa questão é salientada por um conselheiro na reunião que avaliou a Conferência, e está relatado na ata desta reunião. O mesmo afirma que *“algumas propostas sumiram no relatório final”* e que essa questão colocaria em xeque o processo democrático da Conferência, uma vez que todas as propostas deveriam ir para o plenário final aprovar ou não.

Na plenária final, algumas questões polêmicas apareceram, como o caso da Saúde Mental que também sumiu do relatório final. A conselheira representante do “Movimento Antimanicomial” retirou-se do recinto, quando percebeu a manipulação e, na plenária final, chegou-se ao “consenso” acerca de um fórum para debater a questão da Saúde Mental. Uma entrevistada, destaca essa questão da manipulação como um obstáculo para a participação.

As pessoas sentem, queria dizer, desestimuladas, porque eu acho que você tem que estar reivindicando e tem que estar vendo resultado. A partir do momento que você vê, às vezes, até manipulação, isto te faz perder o interesse de participar. (Entrevista nº 3)

Cabe salientar que a implantação do centro de Saúde Mental saiu como Diretriz na 9ª e na 10ª Conferência e, até esse ano, não havia sido implementado, ficando somente com o convênio com a ONG Loucos Por você.

A sede própria para o Conselho, apareceu como solicitação de um grupo e, em resposta, o secretário disse haver uma “parceria saudável” entre o Conselho e a SMS e, que não precisava de uma sede para o mesmo, que isso seria um atraso ou retrocesso, nesse caso, solicitou que se retirasse do relatório e a plenária, aprovou.

A Conferência foi muito formatada, como a Pré-Conferência o foi, com tempo reduzido para as discussões, ficando difícil a defesa das propostas, uma vez que essa deu-se ao final, quando as pessoas já estavam cansadas. Percebeu-se uma forte organização no sentido de monopolizar o que sairia como Diretriz e o que seria indicativo. Havia a presença de funcionários da PMI em todos os grupos para garantir o rumo das discussões.

A questão supra-citada para nós é de suma importância, pois é nesse fórum que se define o que teria que ser implementado por dois anos pela SMS, nesse caso, quando se direciona a discussão ou se define a priori, ou ainda se dificulta o debate pode-se incorrer no comprometimento desse mecanismo enquanto um espaço para a aprovação de propostas que representem os interesses dos diversos segmentos envolvidos.

Na décima nona reunião, do CMSI e, última desta gestão que aconteceu em 19/12/2002 e contou com a presença do Conselho eleito, falou-se sobre o Curso de Capacitação que ocorreria logo no início da gestão³⁶.

Posteriormente, passaram a fazer uma avaliação da 11ª Conferência e foi destacado que os temas a serem discutidos na Conferência deveriam ser conhecidos previamente. Salientaram que o tempo foi pequeno para discutir as questões, para os coordenadores dos grupos fazerem os relatórios finais e para se discutir as propostas.

Um conselheiro representante dos usuários destacou que todas as propostas devem ser apresentadas, para a plenária final deliberar, mesmo que sejam impossíveis de serem implementadas. Essa fala demonstra a preocupação com a credibilidade

³⁶ Esse curso tem uma conotação diferenciada dos demais ocorridos nas gestões anteriores, pois está sendo conduzido pelo Ministério da Saúde e situa-se no marco de uma proposta de se qualificar a participação popular, nos Conselhos.

desse mecanismo e com a participação e, um outro, sinalizou que assuntos tratados nos grupos foram modificados na redação dos relatórios finais. Nesse caso, o sentido democrático da Conferência fica comprometido, cujo papel é deliberar as diretrizes para o Plano Municipal de Saúde. Sendo assim, salientamos que os movimentos devem ter um envolvimento maior, para que possam ter seus interesses reconhecidos nas propostas aprovadas pela Conferência. Foi cobrado, ainda, pelos conselheiros que, na nova gestão, ocorresse a participação efetiva nas reuniões, fato que muitas vezes não aconteceu na gestão que se findava. Conforme indica um entrevistado,

Olha, os movimentos, deveriam participar das instâncias de controle social de acordo com suas reivindicações. Então, todos eles podem participar e no próprio Conselho Municipal, onde as pessoas vão para dar sugestões e fazer reivindicações, então seriam esses espaços que estão garantidos, as Comissões Locais de Saúde, os Conselhos e as Conferências. Agora eu vejo que há uma certa descrença dos diversos movimentos em relação à possibilidade de você entender efetivamente esses espaços. Então, se aquele espaço não se constitui como um lugar onde eu possa ter a minha voz, a possibilidade da minha voz ser ouvida, para que eu vou lá? Então, existe também uma coisa que, que é muito mais assim, de falta de uma perspectiva mesmo de que a coisa vai ser entendida, discutida e votada, respeitando-se o processo democrático. (Entrevista nº 4)

Nessa reunião o Chefe de Gabinete salientou que “o Conselho de Saúde deve ter uma visão global do problema e não um sentimento setorializado, avaliando o Sistema Único de Saúde e a cidade como um todo”, (Ata do Conselho). Enfocou ainda que, nas reuniões, o Conselho pode incluir propostas que não foram contempladas na Conferência, haja vista ser este o espaço para a deliberação da Política de Saúde, no município.

Em síntese, como já apontamos ao longo deste capítulo, a constituição do conselho Municipal de Saúde, ocorreu após a formação das CLS e após a primeira Conferência. E, uma entrevistada que participou desse processo todo, destaca que ele foi condicionado pelos movimentos organizados; no entanto, salienta que, na atualidade, as decisões do Conselho não vem sendo respeitadas, pois algumas diretrizes que são aprovadas na Conferência de Saúde, não saem do papel e, um exemplo disso é a implementação do Serviço de Saúde Mental, como já mostramos. Vejamos em suas próprias palavras.

Numa época em que os grupos organizados estavam sendo fortalecidos devido a abertura recebida do governo na época, não foi nada adquirido assim sem luta, foi com muitas reuniões muitas cobranças, que tivemos esta abertura, a luta pela aprovação da Lei Orgânica Municipal que daria uma segurança maior, no sentido de que as leis foram aprovadas, e agora podemos estar embasados nelas para as cobranças, ou mesmo para exercermos a cidadania. Hoje as vezes não estão respeitando a “hierarquia” dos Conselhos. Nem sempre as Diretrizes tiradas na Conferência saem do papel. (Entrevista nº 8)

Nesse caso, podemos destacar que o Conselho, tem baixa capacidade de influir de forma crítica, nas decisões acerca da Política de Saúde e, um exemplo disso, foi a aprovação do PSF, que passou em uma reunião, sem uma discussão mais aprofundada. Quando entrevistado, um conselheiro chama atenção para essa questão.

Não houve nenhuma discussão. É uma coisa tão grave que você muda toda uma concepção de atenção à saúde, sem que se tenha discutido abertamente com os conselheiros a importância, as bases dessa mudança, o impacto dessa mudança. O que vai representar para o município? Porque está se fazendo uma mudança tão radical como essa? Então, isso foi apresentado numa reunião e foi votado na mesma reunião. Numa reunião ampliada, com a população. Então, você pode pensar assim, então foi uma assembleia, logo, muito mais democrática, participativa. Por um lado sim. Por outro, numa assembleia você dificulta uma discussão mais aprofundada. Então, eu acho que foi um tipo de conduta que favoreceu a aprovação do modelo proposto pela administração. (Entrevista nº 4)

Esse relato expressa um problema “crucial” do Conselho, relacionado à autonomia e a capacidade de avaliar a política. Até hoje, conforme indica uma conselheira não se sabe se essa mudança foi boa ou ruim.

Como foi, por exemplo, a aprovação do PSF. Uma das coisas que, a gente estava meio perdido é o PSF, como é que era, então a gente teve que estudar e ver se ia ser o melhor para a população ou se não iria. Então, assim, na verdade, você fica meio na dúvida se realmente deu uma melhorada. Mas, realmente ele (o conselho) encaminha tudo. (Entrevista nº 4)

Finalizando, segundo um conselheiro entrevistado, “hoje eu creio que o conselho atua muito pouco. Nós vivemos uma tensão muito grande nas mudanças de gestões. Plena, Semiplena, essas coisas assim. Nós vivemos uma atuação muito grande. Hoje eu vejo o Conselho atuar muito, muito pouco”. E assinala ele,

eu acho que talvez, no início, tinha muita coisa a ser resolvida e, com a resolução dessas questões, hoje em dia fica pouca coisa para ser resolvida. Durante esse ano de

2002, nós tivemos alguns convênios e não tinha tanta questão a ser resolvida como anteriormente. (Entrevista nº 6)

Infere-se daí que o Conselho de Saúde tem possibilidades iminentes, no entanto, para que isso ocorra é preciso haver a participação efetiva, a qual requer maior envolvimento da sociedade organizada através dos sujeitos políticos. Em síntese, a arquitetura democrática que se apresenta pressupõe a articulação com outras instâncias; tais como, partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, ou seja, com outros sujeitos sociais, para que se possa efetivar a nova relação estado-sociedade.

3.3 Análise do CMSI

A partir das questões evidenciadas nos itens anteriores, compreende-se que, no início da gestão do PT, a postura do executivo municipal frente à participação social era de total apoio, quando respaldava as decisões dos mesmos para a implementação da Política de Saúde, daí a facilidade de implantar o CMSI, no seio de um projeto democrático e popular, ou seja, os movimentos sociais, através da institucionalização dos Conselhos teriam outro espaço para a participação .

Identificou-se que, atualmente, houve uma certa mudança no caráter da participação , em relação àquele período mais democrático, e daí a dificuldade deste mecanismo realmente representar a vontade da população ou, até mesmo, as suas necessidades. Ele pode converter-se num mecanismo meramente reprodutor ou legitimador das vontades do executivo municipal. Nesse caso, a organização popular, agente impulsionador de transformação na saúde e na sociedade ipatinguense, fica a mercê de quem está à frente do executivo municipal que pode reconhecer ou não a organização. E, uma forma de reconhecimento é quando se define as políticas sociais, a partir das demandas e reivindicações destes, ou, no nosso caso, quando se implementa a Política de Saúde a partir do que foi aprovado na Conferência e no

Conselho. Mas isso, depende da força mobilizadora e da capacidade de negociação dos sujeitos políticos envolvidos.

O que a gente estava conversando, sobre a construção dessa participação e eu ia falar um pouco do estranhamento que eu tenho em relação a tanto tempo de construção de mecanismos populares que poderia estar num estágio muito mais avançado. Eu acho que há uma relação, de uma certa dependência dos usuários, das propostas que vem do poder público e um certo receio de como estas propostas vão ser vistas pelo poder público, se vão bater de frente ou se vão ser acolhidas. Então, me parece, que há uma preocupação dos usuários com essa negociação. Então, ao mesmo tempo que ele tem de fazer crítica, de fiscalizar, ele tem também de conseguir benefícios para sua área. Então, na verdade ele entra num jogo político onde se ele critica em demasia, ele é visto como não aliado, é difícil ele começar a ver atendidas as suas reivindicações. (...) Então, não sei, eu acho que isso pode ter influência na hora de você amenizar a postura crítica. Então, a gente vê que se repete dentro dos Conselhos, a mesma lógica, ou você está a favor e apóia ou se você critica, você é do contra, você é oposição. Não há um meio termo, onde possa ver uma denúncia, uma crítica que vá fazer avançar. Então, eu vejo que a gente está repetindo essa dicotomia que é da política tradicional, que se repete na Câmara de Vereadores, na assembleia, onde há blocos de situação e blocos de oposição. (Entrevista nº 4)

Posto isto, em relação à nossa hipótese, que era verificar em que medida o CMSI poderia expressar uma nova relação Estado/sociedade, parametrada por uma esfera pública democrática – visto que se trata de um município que vem sendo governado a quatorze anos pelo PT e, que os Conselhos são expressões da institucionalização de uma nova forma de fazer as Políticas Sociais – considerando a participação popular em contraposição à centralização das decisões ou a tomada de decisões de cima para baixo, já seria possível chegarmos a uma resposta preliminar, qual seja: os movimentos sociais, através das CLS e do CMSI, inicialmente, conseguiram ser propositivos, informando a Política de Saúde ou direcionando os rumos da mesma. Isso aponta uma ruptura com o tradicionalismo, ou seja, com a forma de fazer política sem considerar a vontade da população. Entretanto, na atualidade, conforme pudemos verificar nas Atas do Conselho, nas reuniões que participamos e nas entrevistas, ele tem se caracterizado muito mais pela reclamação e ou informação, como já dissemos, não sendo propositivo, visto que às vezes passa a proposta do executivo, sem muitos questionamentos. Essa questão é evidenciada no relato que se segue, “daí que você vai numa reunião e acaba só o lado da representação do governo, ele não só expõe, como ele acaba fazendo aquilo que ele quer. Por que?

Porque não tem uma discussão. As pessoas estão apáticas”. (Entrevista nº 5) Entendemos que muitas vezes o saber dos técnicos da SMS sobrepõe os saberes dos conselheiros representantes dos usuários e isso dificulta a discussão acerca da condução da política.

Numa entrevista, encontramos a noção de que o Conselho não tem sido propositivo, quando não elabora

(...) eu, na minha experiência de dois anos de Conselho, (...) eu achei o conselho com baixa capacidade de elaboração. Baixa capacidade de elaboração e, evidentemente, que isso é sempre falado. Sempre citado, (...) porque acha que esse papel é do gestor. É, mas a fala dos conselheiros, ela é sempre meio assim, de resolver os problemas, preciso disso, preciso daquilo”.

Ou seja, o relato traz à tona uma questão que já apontamos que os conselheiros ficam querendo resolver os problemas individualmente, perdendo a dimensão da coletividade o que, em grande medida, compromete esse mecanismo de participação popular e, por sua vez, o controle social. No entanto, destaca que, “há os que têm uma visão mais ampla só que os caminhos institucionais que são usados para resolver, é que são limitados”. (Entrevista nº 4)

Como apontamos, no primeiro capítulo, isso tem a ver com a conjuntura ou o contexto atual que, em decorrência do ideário neoliberal, proliferam-se interesses individuais e privados em detrimento dos coletivos o que prejudica os interesses públicos. Essa questão é destacada por outros conselheiros, vejamos. “Eu acho que os conselheiros atuais, não digo só deste ano, mas os últimos Conselhos, eles estão muito individualistas. A gente vê que as pessoas estão procurando muito o eu,(...). Eles não pensam na coletividade”. (Entrevista nº 5) Uma outra entrevistada assevera que ,

é a individualização (...) parece que agora que o povo pode, que tem a condição, como diz, o poder está aberto a isso, ele começa a não reivindicar pelo nome da comunidade. Quer é para ele. O que eu tenho percebido nesse período meu de Conselho é isso. (Entrevista nº 1)

Mesmo diante dessa realidade negativa, um conselheiro destaca que, a forma da sociedade participar da condução das Políticas Sociais, pelo menos na elaboração das propostas, está se dando mais via os Conselhos, menos via outros movimentos da

sociedade ipatinguense. Nas suas próprias palavras, “qualquer coisa hoje que quiser reivindicar não só na saúde, como trabalho, na infra-estrutura, tem que ser através do COMPOR. A saúde tem que ser através e, realmente é, através do Conselho”. No entanto, ele aponta uma questão importante que é a da autonomia, na sua visão, “poderia ser melhor se os Conselhos tivessem mais autonomia. Os Conselhos têm pouca autonomia, (...) creio que surtiria mais efeito para a sociedade. Eu sinto que os Conselhos já estão encolhidos”. (Entrevista nº 6)

Como salienta um outro conselheiro ao ser questionado se o conselho poderia contribuir para a constituição das relações democráticas em Ipatinga.

Se eu disser dos dez anos, a partir do momento em que se deu essa, que eu acho que foi uma guinada, construção do mecanismo de participação popular, com o início da administração petista na cidade. Sim. Agora, eu acho que este mecanismo e, essa relação tem que ser aprimorada tem que ser qualificada”. (Entrevista nº 4)

Caso contrário pode hipotecar o futuro desse mecanismo, enquanto um espaço para a participação democrática.

Em relação às categorias eleitas por nós para entendermos o processo democrático no CMSI, na atualidade, e já destacadas no primeiro capítulo dessa dissertação, encontramos as seguintes formulações.

No que diz respeito, à concepção de Democracia que aparece nas entrevistas, podemos destacar, primeiramente, um relato que expressa bem a noção de centralização do poder decisório, anterior ao processo de democratização, quando as decisões acerca das políticas eram tomadas pela cúpula do poder. Assim, com o processo de descentralização político-administrativo, como tratamos no capítulo 1 dessa dissertação, tem-se a possibilidade de aproximar o poder decisório daqueles a quem as ações deveriam atender.

De primeiro a gente não tinha condições de chegar perto do prefeito municipal, perto do Secretário de Saúde, para gente levar os problemas para ele. Eram só aquelas pessoas chegadas dele, que tinham esse direito. Hoje, o nosso governo, do nosso município, dá oportunidade para nós levarmos os problemas, então acabou aquela (...) separação que tinha. O prefeito, antes do Chico Ferramenta (primeira gestão do PT), eu nunca tive **liberdade** de chegar perto dele para conversar sobre nada de saúde, e hoje a gente tem. (Entrevista nº7)

Numa outra entrevista, temos a concepção de que

(...) a democracia, primeiro é o grande desafio de **tratar desiguais, igualmente**. Até para podermos pensar políticas que realmente reproduzam e consigam atingir o objetivo de sanar ou conduzir os problemas de uma forma prática, concreta.(...). (Entrevista nº 9)

Nesse caso, a democracia pressupõe equidade e não prescinde de reconhecer que o outro é um cidadão de direitos e que merece ser atendido nas suas necessidades sociais. Cabe aqui trazer uma questão apontada por Marx, que seria dar a cada qual segundo as suas necessidades e não segundo as suas possibilidades. Assim, a sociedade seria democrática. No entanto, o “cidadão burguês” está imbuído pelo egoísmo, que é típico de nossa sociedade e, cada vez mais, percebe-se a reprodução de práticas que se distanciam da idéia de democracia defendida por Marx.

O relato abaixo expressa uma questão crucial da possibilidade das democracias nos países da América Latina e que Borón (1996) e (2000) aponta a necessidade de uma reforma social para se conseguir garanti-la.

Existe democracia quando você não tem direitos? Quando as coisas são impostas? Existe democracia, quando as pessoas passam fome? Quando as pessoas não tem acesso ao estudo porque o cara filou o dinheiro da merenda escolar? (...)Nós não moramos num país democrático. A única democracia que nós temos hoje, é que a mídia pode falar”. (Entrevista nº 10)

Como vimos no primeiro capítulo dessa dissertação, a extensão da cidadania política e social ocorreu, no Brasil, reproduzindo antigas desigualdades, as quais não foram possíveis de ultrapassar no contexto de crise do modelo atual de produção e reprodução social, que vem privilegiando cada vez mais as necessidades do capital em detrimento das necessidades dos cidadãos. E continua ele afirmando “(...) ou se nós trouxermos a democracia para o patamar que nós estamos, ter mais **liberdade**, ter mais acesso às coisas, como é que você vai comprar comida para a sua casa, comprar remédio, pagar escola, vestuário, se você não tem condições?” (Entrevista nº 10)

Assim, ele afirma que a democracia não seria somente a liberdade de acessar bens e serviços e, além disso, a maioria da população não tem condições de fazê-lo.

Sendo assim, não vivemos num país de relações democráticas, haja vista as decisões serem tomadas de cima para baixo, sendo, portanto, impostas. Subjacente a essa fala estaria a noção de transformação dessa sociedade, ou a socialização da produção e dos resultados da mesma?

No entanto, como pudemos verificar, a democracia para a maioria dos conselheiros entrevistados, está associada à liberdade de expressão e de participar, vejamos, “bom, a palavra democracia me lembra **liberdade**, é a própria participação, você ter, poder estar participando do processo”, (Entrevista nº5) e, para uma outra entrevistada, “democracia para mim é **liberdade**, é você poder falar, reivindicar, ser respeitado também, acima de tudo”. (Entrevista nº3) Nesses casos, a noção de democracia encontra-se limitada, é a possibilidade de participarmos nos marcos da sociedade burguesa. Mesmo sendo dominante esta concepção de democracia, há que se destacar que uma entrevistada afirma que “(...) às vezes a gente não está preparado. Às vezes você tem a democracia, a **liberdade** e não conduz direito. O espaço não está sendo bem preenchido”. (Entrevista nº5) Ou seja, ela traz a noção de não sabermos preencher ou ocupar os espaços que estão abertos à participação e isso na nossa concepção, está vinculado à própria **cultura política** que veio sendo gestada e que não possibilitava a participação da população nas decisões acerca das políticas sociais. É a democracia permitida, consentida.

Como vimos, a concepção de democracia por nós defendida e, que foi tratada no capítulo 1 dessa dissertação, é a de que todos os cidadãos devem participar do processo decisório e, portanto, ter controle sobre ele, bem como deve participar também dos resultados da produção. Nesse caso, a democracia verdadeira, pressupõe a transformação da ordem social estabelecida sob o jugo do capital. Somente um entrevistado associou a democracia ao socialismo e, para ele,

(...) a gente vai ser democrático quando a gente reconhecer no outro, alguém igual a gente mesmo (...) Eu acho que a gente, antigamente, colocava a construção desse socialismo acima de tudo. Tem uma tarefa histórica de transformar essa sociedade, em função de uma nova sociedade, daqui para frente e de um novo homem, lá na frente. Eu acho que (...) essa nova sociedade, ela se constrói a cada indignação que eu tenho, a cada ato subversivo, por mínimo que seja, sabe, o que me deixa incomodado, no sentido de que eu faça algo. Sabe, eu acho que é, independente de que se vá mudar a economia, eu acho que em qualquer lugar a gente pode ter esses momentos de

indignação, de revolta, de dizer que isso está errado, que tem que ser mudado, o que não necessariamente vai ter repercussão macro ou, não sei o quê, mas eu acho que esse cotidiano nosso, é o espaço. (Entrevista nº4)

Diante do exposto, passemos às concepções de controle social e de conselho que aparecem nas diversas entrevistas. Em relação ao controle social as concepções que sobressaem nos relatos, são as seguintes, “ O controle do conselho é acompanhar o dinheiro, a verba que vem para o município (...) , para não deixar a verba desviar e saber o que foi feito (...)”. (Entrevista nº7) Para esse conselheiro, o controle social se resume à fiscalização da verba. Isso, deve ser problematizado nos Conselhos, pois o controle social diz respeito à deliberação, ou seja, é papel do conselheiro fiscalizar a verba, no entanto, tem uma questão que a priori deve ser pensada, qual seja, a aprovação da política e, a partir daí, fiscalizar a verba que se utilizaria para o desenvolvimento das ações. Não tem como fiscalizar em abstrato, precisa-se de algo concreto deliberado pelo Conselho para, posteriormente, poder cobrar. Uma outra conselheira assinala que o “controle social (...) é a participação da população. É a presença da população nos Conselhos e a participação nos movimentos sociais. Ou ainda, individualmente, cobrando dos políticos”. (Entrevista nº3) Essa concepção, é mais ampliada e, associa o controle social à participação, ou seja, a população organizada poderia exercê-lo. Em outra fala, temos uma concepção de controle social que avança, no sentido de identificar a importância do mesmo para a gestão definir os investimentos nas áreas específicas, (...) ele agrega, ele soma, no sentido de contribuir com qualquer administração, na definição de políticas mais específicas e mais efetivas. É, também, logicamente, controle social, onde haja uma fiscalização das ações e das condutas de qualquer governo”. (Entrevista nº9) E prossegue afirmando ser ele fundamental para que se implemente políticas que reflitam as necessidades da comunidade, uma vez que ,

as esferas de governo elas passam a ter uma instância no mesmo nível de deliberação, onde todas as ações, os investimentos, as políticas definidas passam por uma discussão anterior à sua execução. Quer dizer, nem sempre, como anteriormente ao controle social, se tinham definições de política, de ações que, refletiam a necessidade da comunidade. (Entrevista nº9)

A entrevista que se segue consegue captar, bem o que representa o controle social, vejamos.

Controle social, eu acho que é toda ação nossa que intervém ou que busca intervir na sociedade e nas ações do Estado em benefício da coletividade. Pode ser quando eu vou sozinho lá no secretário reclamar que está adotando tal política, isso é uma forma de controle social. Quando eu vou para o conselho. Quando sou eleito pelo conselho, representando a minha comunidade, quando eu faço uma manifestação pública, isso tudo são formas de controle social. São formas desde você denunciar, propor. É qualquer forma que você intervém nas políticas públicas, eu entendo assim. (Entrevista nº4)

Como nós destacamos no capítulo 1, dessa dissertação, o controle social vem sendo exercido historicamente e, mais recorrentemente, como controle do Estado sobre a sociedade civil, no sentido de manter a ordem e, muitas vezes, foi feito sob a forma de repressão, impedindo assim, o desenvolvimento da capacidade crítica, bem como a noção de coletividade dos sujeitos. No entanto, no Brasil dos anos 1980, houve uma inversão dessa perspectiva e passou-se a concebê-lo como possibilidade da sociedade civil vir a controlar as ações do Estado. A concepção que nós encontramos em nossa pesquisa reflete um pouco essa noção, mas a maioria dos conselheiros entrevistados, não tem bem claro o que seria o controle social, como controle das ações do Estado pela sociedade e, isso, a nosso ver, compromete a eficácia desse mecanismo como um espaço de deliberação da Política de Saúde.

Associado a essa noção de controle social, as concepções de Conselho que encontramos foram as que se seguem.

O Conselho, para mim, ele é importante porque, eu penso em “ajudar”, e eu tenho condições de chegar perto do Secretário do Chefe do Gabinete da Saúde e levar os problemas para eles, porque antes de eu participar do Conselho eu não tinha essa liberdade de chegar perto dele e hoje a gente tem. E uma coisa que eu acho importante, que o Secretário de Saúde, ele para, para ouvir a gente falar para ele, sempre. Ele nunca deixou de ouvir a gente. (Entrevista nº7)

O Conselho enquanto espaço para “ajuda” expressa, a nosso ver, a questão do conselheiro como parceiro do poder executivo, no entanto, cabe destacar que, isso pode dificultar o processo democrático de tomada de decisões, quando o conselheiro individualmente, chega ao Secretário e ou Chefe de Gabinete e expõe os problemas da

sua regional, levando a luta para o âmbito mais restrito e as reuniões do Conselho seriam o espaço para o debate e deliberação da política de uma forma geral.

A entrevista que se segue, demonstra uma concepção mais ampliada do Conselho que tem o importante papel de cobrar, fiscalizar e deliberar acerca da Política de Saúde, daí a necessidade de se ter pessoas capacitadas, para realizar tal tarefa.

Bem, Conselho para mim é o lugar onde as pessoas podem estar participando. Um grupo menor estar representando um grupo muito maior. Então para isso eu acho que tem que ter pessoas, e têm que estar politizadas, ter um perfil e saber muito bem qual é o seu papel e saber o poder que o Conselho tem nas mãos". (Entrevista nº5)

Já em uma outra entrevista, encontramos uma concepção bastante abrangente do conselho quando destaca ser este uma expressão das relações democráticas estabelecidas. Vejamos.

Olha a concepção de Conselho é, na verdade, nós temos como uma representação democrática da sociedade de forma que ela possa espelhar essa representação, é espelhar uma realidade diversificada de vários setores, e vários locais dessa comunidade. Estar expressando essa realidade dentro desse fórum de discussão e que possa estar contribuindo, na prática, com aquilo que é vivenciado pela comunidade, estar refletindo através desse conselheiro, nas discussões do Conselho e que se possa traduzir em ações direcionadas e concernentes, com esse foco específico trabalhado. (Entrevista nº9)

Uma questão que foi apontada por Bravo (1998) nós pudemos constatar, também no CMSI, qual seja o Conselho enquanto espaço apenas para reclamações, como já destacamos nas sínteses das reuniões e, conforme expressa essa entrevista. " (...) O que a gente está vendo no Conselho, que eu vejo, principalmente do usuário, é que ele não abandona o usuário para ser conselheiro, ele continua dentro do conselho. Ele é usuário. Ele vai reclamar". (Entrevista nº5) Sendo assim, para essa conselheira, o conselheiro acaba deixando de cumprir o papel de fiscalizar, de deliberar a Política de Saúde, e aponta um grande problema acerca da deliberação que é o de assinar sem conhecimento do que está fazendo. Em suas palavras, "deixa de cumprir, que nada, ele não exerce isso aí. Ele assina ali, sem saber o que ele está assinando". (Entrevista nº5) O relato abaixo expressa uma visão ampliada do Conselho, e se aproxima mais da perspectiva gramsciana, como espaço para o debate para se definir as políticas, onde

podem se expressar as diversas visões acerca da saúde. No entanto, no concreto, o que o conselheiro percebe é que esse espaço acaba por afirmar-se enquanto o único para a participação e, para ele, esse seria mais um espaço e não “o” espaço.

Eu acho que o conselho poderia ser um espaço de debate das políticas públicas, com as diversas visões sendo ouvidas, sendo debatidas. Acho que a idéia do Conselho ela é muito interessante. Então eu vejo, que apesar de todos os problemas, eu acho muito interessante a idéia do conselho. Só que o que acontece e, talvez, seja um momento de crise desse modelo, de que ele não pode se fechar em si mesmo. Por exemplo, o Conselho é uma forma de controle social. Agora, o problema é que as pessoas tomam essa forma de controle social como a única. Então se você vai lá no conselho, é o lugar de discussão e crítica (hipoteticamente falando), esse é o lugar da crítica, se você vai para rua. Porque você foi para rua? Por quê foi fazer denúncia pública? O espaço era aqui, é esse aqui. (...) Nós temos agora uma nova obrigação de ir ao conselho reclamar. Lá é o “espaço” ou mais um espaço? (Entrevista nº4)

Como vimos afirmando, para nós, o Conselho é mais um espaço e não o único espaço para o controle social e, junto a esse mecanismo, existem outros, como já mencionamos, e que devem ser utilizados. Na nossa concepção, os Conselhos não substituem os movimentos sociais e a luta mais geral pela busca da transformação da sociedade, nesse caso, há que se combinar as diversas formas da democracia participativa e representativa no sentido de transformar essa realidade social excludente.

Com base nas entrevistas chegamos ao seguinte entendimento acerca da concepção de saúde que norteia a participação dos conselheiros, da gestão 2001/2002, no Conselho.

Para esse conselheiro, a saúde envolve questões referentes às condições de vida e prevenção, nesse caso,

(...) a pessoa para ter uma boa saúde, ela tem que ter um bom salário, porque ela fica tranqüila, ela vive, dorme tranqüila e, no outro dia, ela amanhece disposta. Ela tem que ter condições de trabalho, de habitação, de alimentação. (...) Então são várias questões que vão interferir aí nessa prevenção de doenças. Para mim saúde é isso, prevenção de doenças”. E prossegue ele afirmando que, “o que está sendo feito em Ipatinga é louvável esse tratamento de fundos de vale, tratamento de rede de esgotos, dando condição às famílias para que elas tenham saúde”³⁷

³⁷ Cabe salientar que Ipatinga é uma das primeiras cidades da América Latina que tem 100% de tratamento de afluentes.

Um outro aponta que a “saúde é um bem estar que todo mundo merece. Independente se eu tenho condições financeiras ou não”. (Entrevista nº10) Nesse caso, saúde seria universal. O relato que se segue, traz a noção da saúde ampliada, no entanto, destaca que ainda não se conseguiu ultrapassar a lógica biologicista da relação saúde/doença.

Olha a questão da concepção de saúde deve ser olhada, a partir de uma visão mais ampliada, principalmente, naquilo que se mostra como risco à saúde. Nós tradicionalmente temos tratado em termos de saúde (...), nós ainda não conseguimos sair da visão da doença do processo de doença e saúde” (...). (Entrevista nº9)

De uma forma geral, podemos inferir que a concepção que norteou os conselheiros dessa gestão, é aquela que preconiza a Constituição Federal de 1988 e que traz como condicionantes da saúde a questão social, a questão cultural, sendo o Estado responsável pela formulação de políticas sociais e econômicas que busquem a redução dos riscos à saúde. Há uma ruptura com a concepção de saúde preconizada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 1948, em que a saúde era vista como o completo bem estar físico, mental e social.

Em nossa perspectiva de análise, entendemos que o Conselho pode ser pensado como um espaço dentro da esfera pública, aqui entendida como espaço contraditório de lutas e confrontos entre sujeitos políticos diferenciados, ou com projetos de sociedade diferentes. Neste sentido, como a nossa hipótese, era verificar, de uma forma geral, se esse mecanismo poderia contribuir para a constituição de uma nova cultura política parametrada pela participação da população nas decisões acerca de como se conduzir a Política de Saúde, procuramos apreender nas entrevistas, a dimensão do processo contraditório de constituição da esfera pública, em Ipatinga, conforme tratamos anteriormente. O relato que se segue expressa esse contexto,

(...) antes dos governos petistas, havia uma prática política tradicional, de clientelismo, essas coisas todas. Evidentemente que depois da implantação , depois da entrada do PT aqui, sem dúvida nenhuma, houve um movimento para a formação de diversos Conselhos municipais, com uma discussão aberta das Políticas Públicas. Então, isso, sem dúvida, a gente tem de reconhecer é um avanço muito grande. Dizer que não houve

participação , que não houve uma construção democrática neste período , eu nunca faria isso. Eu acho que ele existiu sim. E, existe hoje uma idéia, no município, de que o cidadão deve participar, de que essa participação é um direito, que nós temos que interferir. Eu acho que há um clima sim, de que a gente deve participar. Agora, eu acho que a questão hoje, está mais sutil. Então, é.... eu não teria ainda categorizado até por falta de categoria para analisar este tipo de coisa. Mas, eu diria que talvez nós estejamos (...) voltando a um tipo de clientelismo. (Entrevista nº4)

O depoimento acima destaca uma percepção que nós tivemos e, nesse caso, tem-se o retorno a certas práticas que, no início da década de 1990, foram substituídas, por outras parametradas pelo caráter de direito, conforme expressaram alguns entrevistados. Nesse período, no qual ocorreu a privatização da USIMINAS, a empresa e a PMI passam a ter uma relação de harmonia entre o capital e o trabalho, subordinando assim, os interesses locais aos interesses da classe dominante.

A própria Usiminas vem ajudando nesse esforço, numa demonstração de consciência social que resultou numa feliz parceria com a prefeitura” (...) “hoje privatizada, a siderúrgica e o partido trabalham juntos por um mesmo objetivo: fazer de Ipatinga uma cidade melhor, (Cidades,1998:3).

Talvez isso, denote a mudança de rumo que o PT deu para poder manter-se à frente da administração municipal, realizando alianças com outros partidos que não representam os interesses da classe trabalhadora. Diante do exposto, verificamos nas entrevistas que, subjacente a uma prática política do CMSI que parece legitimadora das vontades do executivo, ou mesmo de cooptação, estão concepções de democracia, Conselho, controle social e saúde, que se contrapõe a essa prática política concreta. Destarte, poderíamos dizer estarmos diante de um simulacro de participação, de concepção contraditória que pôde ser explicitada, como vimos, a partir dos relatos das entrevistas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora este seja o momento para conclusões, nos deteremos em revisitar algumas questões que nos chamaram atenção, ao nos debruçamos sobre o objeto de estudo. Isso, por entendermos que não se chega a verdades absolutas, numa pesquisa na área social. Pelo contrário, chegamos a conclusões preliminares e provisórias, uma vez que a realidade é contraditória estando em processamento. Nesse caso, as considerações aqui apreendidas, podem ser revistas e reelaboradas, em função da dinâmica contraditória da realidade.

Avaliamos que a opção pela temática dos Conselhos para a investigação decorreu de dois movimentos. O primeiro, como já foi dito, refere-se a alguns questionamentos que foram suscitados a partir de nossa inserção como assistente social na área de saúde, especificamente na Secretaria Municipal de Saúde de Caratinga, em Minas Gerais, sobretudo no que tange à constituição dos Conselhos como instrumentos de democratização das relações entre o Estado e a sociedade civil, no contexto atual. O segundo, de ordem teórico-política, refere-se às respostas deste mecanismo, num governo democrático e popular face ao contexto sócio-histórico atual, marcado pela dinâmica sócio-política e econômica das transformações em curso, quer seja no mundo do trabalho, com a financeirização do capital, flexibilização da produção; quer seja em relação à redução do papel do Estado, para as Políticas Sociais, no Brasil e, em Ipatinga. Foi diante dessa realidade contraditória que nos propusemos a analisar a história do CMSI, tendo por pressuposto a cultura política.

Amparados no referencial teórico por nós utilizado e que se pauta no pensamento crítico, concebemos os Conselhos, como espaços de lutas onde diferentes idéias se confrontam em luta pela hegemonia. Entendemos que o segmento que estiver em correlação de forças favorável, faz valer os seus ideais e projetos. Sendo assim, a nosso ver, os Conselhos se inscrevem no processo de alargamento da participação e

de constituição da esfera pública democrática. No Brasil, os mesmos são frutos do legado das mobilizações da década de 1980 e que encontra amparo legal na Constituição de 1988.

A partir do exposto, com essa investigação procuramos identificar como a fragmentação social e a ausência de ideais coletivos, ou seja, os processos atuais de valorização do individualismo, rebatem nas questões que tocam mais diretamente a realidade da implementação destes mecanismos. Questões essas que, com a década de 1990, caracterizam-se pela emergência de uma agenda bastante diferenciada daquela em que se gestaram as propostas dos Conselhos. E, nesse sentido, julgamos que seria importante a temática dos Conselhos para pesquisa, uma vez que a mesma está presente na agenda de implementação das Políticas Sociais, no contexto atual, bem como ter sido demandada pelos movimentos progressistas da década de 1980.

Procuramos, ao longo do primeiro capítulo, destacar a constituição da **cultura política** no Brasil e, a partir de alguns autores, concluímos que tal cultura, em grande medida, finca raízes na própria formação do país que foi conformada por práticas refratárias à participação social e, essa formação foi determinante das relações que se forjaram entre as classes sociais. Nesse caso, para discutir a participação social, no Brasil, fez-se necessário situar a dinâmica da luta de classes, ou seja, o processo dialético que envolve as classes sociais na busca da hegemonia política, econômica social e cultural, sobretudo, numa sociedade em que se viveu muitos anos sob práticas clientelistas, populistas e autoritárias.

Evidenciamos, no capítulo 1 que, na década de 30, período em que teve início a modernização pela industrialização, no Brasil, iniciou-se também o processo de complexificação da sociedade civil, em termos gramscianos (cf. Coutinho,1999). Esse processo foi amadurecido na década de 1980, quando conquistou-se constitucionalmente a democracia participativa. Outra questão fundamental que destacamos foi o fato de que, nos limites da abertura política, foram gestando-se forças políticas e mobilizações, que possibilitaram o reingresso das classes trabalhadoras no cenário político e a pluralidade partidária. Estas serviram de base para o questionamento do Estado autoritário que se ergueu com o golpe de 1964, e que

balizaram o conteúdo da reforma, no que se refere à busca do Estado de direito e, também, das políticas sociais, que eram implementadas sem levar em consideração a realidade social, cujo poder de decisão estava centralizado nas mãos do executivo federal. Na década de 1990, ocorreu o processo de aprofundamento da relação capitalista no Brasil que se iniciou na década de 1950 e foi retomado com o Golpe de 1964, o qual refreou a participação social. Essa prática conforma as relações atuais e se repõe no contexto neoliberal.

Mais especificamente em relação à saúde, destacamos como resultante desse processo, a Reforma Sanitária que buscava a universalização dos direitos, entendendo a saúde como direito universal do cidadão e dever do Estado; propôs uma profunda reformulação na Política de Saúde cujos princípios essenciais são: a universalização das ações, a descentralização e a participação popular. A Constituição de 1988 incorporou conceitos, princípios e diretrizes do movimento sanitário e propôs uma nova lógica organizacional, para o sistema de saúde o que vai configurar-se posteriormente no Sistema Único de Saúde (SUS).

Constata-se, no entanto, que na década de 1990, tivemos a emergência de uma onda que contradiz os direitos sociais e a democracia participativa, visto que sofre as injunções das transformações no mundo do trabalho e da contra Reforma do Estado. Assim sendo, a Constituição de 1988, construída no plano jurídico-legal, começa a ser “desconstruída” nos anos 1990, quando ocorre o desmonte do Estado, o qual se torna “mínimo para o social e máximo para o capital”. A realidade de Ipatinga não foge a esse contexto, ou seja, de um lado tivemos a emergência de sujeitos históricos e políticos que conquistaram a democracia participativa, no entanto, em decorrência da dinâmica sócio-política no país e em Ipatinga que não tem favorecido a participação, estes sujeitos (movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos, conselhos, CLS e outros) não conseguem forças necessárias para contraditar as propostas neoliberais.

No segundo capítulo, propusemos-nos em identificar traços dessa **cultura política** em Minas Gerais e, sua expressão em Ipatinga. Neste estudo, nos reportamos a Dulci (1999), o qual destaca que Minas passou por dois modelos de desenvolvimento, um que tinha por base a agricultura e que entrou em declínio já no final do século XIX,

período em que se inicia um processo de modernização da agricultura e outro de especialização produtiva, o qual prevaleceu após 1940, como forma de explorar as potencialidades regionais – recursos naturais – até então intocadas. Assim, a modernização da região deu-se num processo de dentro para fora, endógeno, daí o papel que o Estado e as elites tiveram no sentido de possibilitar o desenvolvimento de tal modelo, e manter o “status quo”.

No que toca a Ipatinga, nossa área de estudo, foi possível observar que na sua constituição, contou com a presença forte dos coronéis da política que, por estarem ligados à desapropriação de terras, acabavam utilizando-se da prefeitura com as relações de clientelismo, favor, empreguismo. Nesse caso, por mais que Ipatinga tenha constituído-se na década de 1960, ou seja, é uma cidade nova cuja estruturação deu-se com bases na industrialização. Ainda assim, ela constituiu-se sob as bases do modelo tradicional, assumindo uma forte linha de continuidade na política, pois os partidos que davam direção na cidade e polarizavam o debate político eram o PSD, a UDN e o PTB, os mesmos que tinham expressão em nível nacional. Todavia, na década de 1980, foi possível forjar uma sociedade civil organizada que conseguiu contrarrestar este modelo, conforme indicamos no capítulo dois e três dessa dissertação. Essa questão é evidenciada por um entrevistado, que traduz bem esse movimento de mudança.

Nós percebemos que foi a partir do governo petista que a história começou a mudar em Ipatinga. Porque nos governos anteriores reinava mesmo o clientelismo, essa coisa toda, a população não tinha acesso a assuntos governamentais. Era uma camada lá em cima e a outra cá embaixo e aqui ficava um vácuo. Então a população não participava. Então foi a partir mesmo do governo petista é que a população começou a participar destes eventos, ter uma participação maior. (Entrevista nº6)

Uma questão que analisamos para compreender o Conselho Municipal de Saúde em Ipatinga, no terceiro capítulo, diz respeito à sociedade civil, sob a perspectiva da atuação dos movimentos sociais em especial as associações de bairro, que são instâncias políticas cujos interesses coletivos transcendem os individuais, e que emergiram no contexto do final da década de 1970 e que ganharam centralidade na dinâmica da cidade, contraditando a prática política até então incentivada. Ou seja, o legado da mobilização social das décadas de 1970/1980 foi a eleição do PT, esta é

então resultante ou expressão do processo de constituição de uma sociedade civil organizada por movimentos sociais com destaque para as associações de bairro, um sindicato emergente, movimento da igreja católica (grupos de jovens) que contestavam a ordem vigente e a política de clientela, bem como, as condições de vida da população que se agravava nas últimas décadas

Para um pesquisador descuidado, de posse dessas informações, poderia, num primeiro momento, chegar a afirmar que o processo de participação social, em Ipatinga, através do funcionamento da CLS, do CMSI, das Pré-Conferências e Conferências, ocorre perfeitamente e resultou na melhoria da Política de Saúde, pois hoje, já se avançou muito nessa área. No entanto, para ultrapassarmos a aparência do fenômeno da participação social e chegar à sua essência requer um rigor teórico-metodológico grande. Nesse caso, como nos propusemos realizar este estudo, enfocando a **cultura política**, pudemos perceber que, por trás do discurso de total apoio à participação popular, estão assentadas práticas contraditórias. Estas, na realidade, são refratárias à participação crítica dos cidadãos e/ou sujeitos políticos, como bem indica um entrevistado. Nós também percebemos esse fenômeno ao longo da 11ª Conferência, sendo destacado por um conselheiro na reunião de avaliação da mesma.

Com relação ao discurso da participação, quando se analisa, percebe-se uma intolerância às práticas participativas e contestatórias como salientado por vários entrevistados. Mas, quando questionado em relação aos movimentos sociais no final da década de 1980 e início da de 1990, esse mesmo entrevistado destaca:

(...) eu acho que, naquela época, era muito mais aceito o confronto, tido como “natural” na política. Então eu vejo que naquela época havia muito mais questionamentos, os quais eram respondidos, enfaticamente, mas eram vistos como questão de política e política é um espaço, de debates de idéias. (Entrevista nº4)

Essas questões expressam momentos de avanços e recuos da luta cotidiana e, para tal entrevistado, esse processo democrático, que foi construído historicamente,

estagnou e retrocedeu, (...) algumas práticas retornaram, a de cooptação, até a de perseguição política, então, que direito você reconhece no outro, quando você faz uma retaliação, quando faz algum tipo de ação que possa prejudicar o outro? Ou simplesmente diz que, a coisa vai ser feita e que a coisa não anda? Então você acaba

desacreditando nestes espaços de construção democrática. Porque uma coisa é quando você vai ao conselho, dá uma idéia e aquela idéia é rebatida; outra coisa é quando você vai ao conselho e dá sua idéia, finge-se que ela é acatada e não se encaminha. (...) Não vai para o debate porque finge-se que a proposta é aceita.

Com base nas questões evidenciadas, podemos dizer que, mesmo essa participação que a Constituição de 1988 garante – a democracia participativa, através dos Conselhos e das Conferências é ameaçada, pois chegou-se num impasse em que o Conselho, vem reafirmando práticas anteriores de representação em que se delega, em que se elege o conselheiro e ele não representa as bases. A polêmica em torno da representação foi salientada por um entrevistado, como mostramos, quando diz que os mecanismos de controle social vêm repetindo a mesma dinâmica do favor, da Câmara de Vereadores e outras instâncias políticas representativas. Vejamos, “(...) me parece que a mesma relação que acontece nas Câmaras de Vereadores tem se repetido nas instâncias de controle social (...)”.(Entrevista nº4) Obviamente que não podemos creditar essa responsabilidade, aos sujeitos que vem compondo os Conselhos atualmente, pois não podemos esquecer que, por conta da histórica **ausência de uma cultura democrática**, a participação crítica hoje fica dificultada e, para esse conselheiro, “hoje tem-se um governo local mais defensivo. Assim, mais sensível a essas críticas e talvez por isso , com dificuldade de lidar com elas, quando elas aparecem” .

A investigação buscou contemplar o entendimento dos Conselhos, na atualidade, bem como a discussão do Conselho de Saúde, enquanto espaço de democratização da saúde e da esfera pública, uma vez que, na atualidade, vigora a tendência de esvaziamento, de despolitização e privatização da esfera pública, com enormes perdas dos direitos de cidadania (Oliveira:1988) e, Ipatinga não foge a essa regra. Contudo, há que se ter presente, que os Conselhos são espaços legítimos para a participação popular e o controle social, muito embora, segundo Oliveira (2000), sequer os setores mais organizados o tenham reconhecido como tal. Ora, a gravitação cotidiana dessa prática, é o comprometimento desse mecanismo, no sentido de democratização do Estado e da sociedade, bem como corrobora para uma despolitização da prática participativa.

Assim, pode parecer que os Conselhos são uma farsa, visto que muitos deles existem para cumprir as exigências burocráticas ou legais, transformando-se em mecanismos que reproduzem práticas cartoriais. Nesse caso, somente alicerçada num tipo de sociedade democrática e cidadã, é que se poderia transcender essa perspectiva, de mera burocracia, transformando a relação Estado-sociedade. No entanto, essa democratização do Estado, como sabemos, só seria possível pela participação popular. Foi o que ocorreu em Ipatinga, no início da década de 1990, materializando-se na cidadania, através das Políticas Públicas democráticas que, por sua vez, exigem a democratização do Estado, que não foi possível completar na década de 1990.

A partir de nossas observações, vamos analisar alguns aspectos que consideramos significativos. Destaca-se que a maioria dos conselheiros representantes dos usuários tem vínculo com as Comissões Locais de Saúde e, em alguns casos, são membros das Associações de Bairro. Não há, entretanto, nenhum representante sindical, em nenhum dos segmentos do Conselho. No que se refere a articulação com outros movimentos, além das associações de moradores só encontramos dois conselheiros, um representante dos usuários que é componente da Comissão de Saúde Mental, do Conselho Nacional da Saúde e um representante dos trabalhadores públicos que faz parte do Movimento Antimanicomial.

Em relação ao envolvimento com partidos políticos, não foi questionado aos entrevistados, no entanto, um deles destaca que:

(...)tem uma grande influência também pela história de participação dos militantes dos diversos Conselhos, (...) há um íntimo relacionamento, entre grande parte dos conselheiros e, o partido(...). E, há uma íntima relação entre a história do partido e a história dos participantes do Conselho, dos participantes dos movimentos populares (...).
(Entrevista nº4)

Percebemos, ao longo das reuniões que participamos, uma harmonia entre os representantes dos usuários e os do governo, isso nos intrigava bastante. Ficamos um grande período procurando compreender qual a contradição apresentada nessa relação, uma vez que essa impedia a efetivação plena do mecanismo, no sentido de

controle social a que se propõe, visto que a proposta do executivo é aprovada muitas vezes, sem debate. Quando estávamos trabalhando os dados da entrevista, um relato nos chamou a atenção quando um conselheiro afirmou que os movimentos sociais e os Conselhos serviam para legitimar o que o executivo definia a priori. Esta afirmativa nos preocupou pois, cabe ao conselho deliberar com relação à política social do setor.

Essa questão ou impasse teórico-político foi resolvido, na medida em que nos reportamos às observações e anotações que fizemos no processo da 11ª Conferência Municipal de Saúde, onde percebemos uma certa manipulação acerca do que sairia enquanto diretriz e indicativo. Foi identificado que algumas propostas não constavam no relatório final, como apontamos no capítulo 3. Destarte, o processo de não participação ou de não respaldar as decisões da população começa pela Conferência, uma vez que esta deveria definir as diretrizes que direcionariam a Política de Saúde nos próximos dois anos. Nesse caso, realmente o Conselho acaba por legitimar as decisões do executivo, pois as propostas que poderiam redundar em ações que o executivo não concordava, não foram aprovadas e, nem sequer, apareceram no relatório.

A partir do exposto, identificamos, ainda que provisoriamente que, o Conselho tem figurado nesta última gestão, como legitimador das demandas do executivo. Um entrevistado na sua análise, aponta algumas estratégias:

Os Conselhos são instrumentos de participação. Eu acho um erro a gente condenar os Conselhos, dizer que são espaços de cooptação, todos os Conselhos não colaboram em nada. Eu acho que isso é uma visão extremamente negativa e que, é um equívoco. Eu acho que os Conselhos, são importantes e que são espaços que precisam ser aprimorados e isso é uma construção que (...) tem de ser feita. Eu acho que a sociedade tem que cada vez mais ocupar esses espaços de forma mais devida, mais adequada, para que as coisas caminhem no sentido dessa construção de uma democracia, digamos assim, mais efetiva. (Entrevista nº4)

Ao longo de nossa pesquisa, procuramos verificar e entender o Conselho de Saúde como um espaço que pode desenvolver a experiência para além da democracia representativa, uma vez que expressa a possibilidade de uma nova **cultura política** no contexto da complexificação da sociedade civil. No período mais democrático nós identificamos que esta concepção foi possível quando “houve a inversão de prioridades

(...). No entanto, (...) depois acabou fazendo/optando pelo modo convencional”, como salienta uma entrevistada. (Entrevista nº2)

Infere-se que este espaço, nesse município, é resultante do processo de constituição da esfera pública, como em outras realidades e ficou bem claro que, naquele período, década de 1980, explicitaram-se projetos diferenciados para a sociedade e, particularmente, para a Saúde. Com o nosso estudo, pudemos verificar que, no período em que se iniciou o governo do PT, os movimentos sociais participaram e contribuíram, por conta da trajetória precedente, para a constituição de uma nova relação Estado/sociedade civil, tanto que isso foi relatado em várias entrevistas. No entanto, com o passar do tempo, ou das gestões e, em concomitância com o contexto histórico de implementação do neoliberalismo e de contra-Reforma do Estado no Brasil, o Conselho vem sofrendo as injunções dessa conjuntura de desmobilização e passa a haver um difícil entendimento do mesmo.

No entanto, a despeito de sua particularidade, o Conselho de Saúde de Ipatinga permite a participação e o controle social, nos limites que a legislação garante; mas não podemos nos limitar a esse tipo de participação, muito embora este seja um espaço salutar, não se constitui em via única para a participação, nesse caso, devemos contribuir para a constituição de fóruns populares permanentes de discussão das políticas sociais, como forma de articulação política, uma vez que a democracia participativa garante outros mecanismos como já identificamos, Ministério Público, Conferências, plebiscito, referendo, além dos já garantidos pela democracia representativa, que possibilitam democratizar a esfera pública.

Nesse sentido, finalizamos, considerando o Conselho um espaço importante de participação social que não deve ser super-valorizado nem sub-valorizado, ou seja, tem um potencial e, junto com os demais espaços, contribuem para a superação da passividade e da manipulação, pois assim é que se pode concretizar a esfera pública democrática e construir uma nova **cultura política** que tenha por suposto e horizonte uma sociedade justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAMSON, Peter. *Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: convergencia de solidariedades?*. In: SARASA, Sebastián ; MORENO, Luis (comp.). *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid, 1995.
- ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.
- ANDERSON, P. *Balanço do neoliberalismo*. In: SADER, E; GENTILI, P. *Pós-Neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- ANÍCIO, Raimundo. *O poder da UDN. Homens em Série.*, Ipatinga, v.1, 1992.
- ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho*. In: ANTUNES, Ricardo. *Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.
- BITTAR, J. e COELHO, F. D. *Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal*. In.: RIBEIRO, L. C. de Q. e JÚNIOR, O. A. dos S. (Org). *Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- BITTAR, Jorge. (org.). *O Modo petista de governar*. São Paulo: Teoria e Debate, 1992.
- BORÓN, Atilio. *A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal*. In.: SADER, E; GENTILI, P. (org). *Pós-neoliberalismo: as políticas e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- _____. *Os “novos Leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina*. In.: SADER, E. & GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Título VIII. Cap. II, art. 196-200.
- BRAVO, Maria Inês de S. *Movimentos sociais urbanos, relação com o Estado e as políticas: desafios da década de 90*. Em Pauta – Revista da FSS/UERJ, n.12. Rio de Janeiro: UERJ, 1998.

_____. *Inovações na gestão de sistema de saúde*. In.: ANREAZZI, M. de e TURA, L. R. (orgs.). *Financiamento e gestão do setor saúde: novos modelos*. Rio de Janeiro: Ana Nery/UFRJ, 1999.

_____. *Serviço Social e reforma sanitária: lutas sociais e práticas profissionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

_____; PEREIRA, P. A. P. (Org). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UREJ, 2001.

BRAVO, Maria Inês de S ; SOUZA. Rodriane de O. *Conselhos de saúde e serviço social: luta política e trabalho profissional*. *Revista Serviço Social* , 10, Brasília, UNB, 2002.

BOLETIM INFORMATIVO (do) Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de Ipatinga. Ipatinga: Ano III – nº 25 – Novembro de 2001.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. São Paulo: Editora Papirus, 1993.

CARVALHO, Ivo A. de. *Os conselhos de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.

CAVALCANT R. E BITTENCOURT, M. *Cidades emergentes*. *Revista Cidades PT à Mineira*. Ano 4. nº 23, 1998.

CAVALCANT R. E BITTENCOURT, M. *Capital e trabalho*. *Revista Cidades*. PT à Mineira, Ano 4. n. 23, 1998.

CHAVES, José Deusedith. *Homens em Série*. Ipatinga, v.1, 1992.

COELHO, R. G. P; VELLOSO, Cid. *Consórcios intermunicipais de saúde em Minas Gerais*. *Divulgação*, n. 17. Em Saúde Para Debate. CEBES, Londrina: 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A dualidade de poderes*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

_____. *Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia*. In: TEIXEIRA, Sônia F. *Reforma Sanitária em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. *Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

CUNHA, P. P. P. e CUNHA, R. E. *Sistema Único de Saúde*. Colegiado de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS) Minas Gerais, 1995.

DINIZ, Eli. *Crise, Governabilidade e Reforma do Estado: em busca de um novo paradigma*. In.: GERSCHMAN, Sílvia (Org). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997.

DRAIBE, S. *O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas*. 1998. (mimeo). 32p.

DULCI, Otávio Soares. *Política de recuperação econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

_____. *As elites mineiras e a conciliação: a mineiridade como ideologia*. São Paulo: Cortez, 1984.

_____. *A UDN e o anti-populismo no Brasil*. Belo Horizonte: PROED, 1986.

DURKHEIM, E. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Abril Cultural, 1988. (Coleção os pensadores).

ESPING. Andersen, Gosta. *“O futuro do welfare state na nova ordem mundial”*. São Paulo: CEDEC, 1995.

FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FERREIRA, A. B. *Minidicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1977.

FREIRE, Silene de M. *Cultura política: as (in) definições e ambigüidades de um conceito*. *Revista Internacional de Estudos Políticos*, Rio de Janeiro, 1999.

GOMES, Ana L. *Os conselhos de políticas e de direitos. NOVOS ESPAÇOS OCUPACIONAIS DO ASSISTENTE SOCIAL. Módulo III*.

GORENDER, Jacob. *A Burguesia brasileira*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1998.

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Porto Alegre: L&PM Editores, 1986.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. Loyola, São Paulo, 1994.

HOMENS EM SÉRIE. Ipatinga:(1992)-(1993). Anual

IAMAMOTO, M. V. *O serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. *Transformações societárias, alterações no mundo do trabalho e Serviço Social*. Revista Ser Social, Brasília, n.5, 2000.

IANNI, Octávio. *A idéia de Brasil moderno*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.

IPATINGA, Secretaria Municipal de Saúde. Relatório da 1ª Conferência de Saúde: 1990, 1990.

IPATINGA, Secretaria Municipal de Saúde. Estatuto das Comissões Locais de Saúde (mimeo), 1992.

IPATINGA, Secretaria Municipal de Saúde. Lei que cria o Conselho Municipal de Saúde, nº 1.163 (mimeo), 1991.

IPATINGA, Secretaria Municipal de Saúde. Livro de Atas do Conselho Municipal de Saúde (mimeo), ().

IPATINGA, Secretaria Municipal de Saúde. Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde (mimeo), 1992.

IPATINGA, Secretaria Municipal de Saúde. Relatório da 9ª Conferência Municipal de Saúde (mimeo), 1998.

IPATINGA, Secretaria Municipal de Saúde. Relatório da 10ª Conferência Municipal de Saúde (mimeo), (2000).

IPATINGA, Secretaria Municipal de Saúde. *Participação popular e a política de saúde de Ipatinga: 1989 a 1996*

JANOTTI, Maria de Lourdes M. *O coronelismo: uma política de compromissos*. 8ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

LAURELL, A. C. "Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo". In: LAURELL, A. C. (Org). *Estado e políticas no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.

LEAL, Carmem I. de Brito A. *Clientelismo no Brasil: conceito, atualidades e raízes*. Belo Horizonte, 1999. (Mimeo).

LOBO, Tereza. *Políticas sociais no Brasil: descentralização para mais eficiência e equidade*. Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade. Fórum Nacional/INAE. Rio de Janeiro, [s.n.], 1996.

MARX, K. *Manifesto do partido comunista*. (Prólogo de José Paulo Netto). São Paulo, Cortez, 1998.

_____. *Capítulo VI Inédito de O Capital. Resultados do processo de produção imediata*. São Paulo: Moraes, 1969.

MARX, Karl e ENGELS, F. *A ideologia alemã*. Tradução de José Carlos Bruni. São Paulo: Grijalbo, 1977.

MENDES, Eugênio V. Distrito Sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde. Rio de Janeiro: Abrasco, 1994.

MERHY, Emerson. Em busca da qualidade dos serviços de saúde: os serviços de porta aberta para a saúde e o modelo técnico-assistencial em defesa da vida. In: CECÍLIO, Luiz Carlos de Oliveira (Org). *Inventando a mudança na saúde*. 2.ed. São Paulo: HUCITEC, 1997.

NASCIMENTO, Luiz E. *Os consórcios de saúde em minas gerais*. In: ANREAZZI, M. de e TURA, L. R. (Org). *Financiamento e gestão do setor saúde: novos modelos*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

NETTO, J. P. *Ditadura e serviço social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. *Democracia e transição Socialista: escritos de teoria política*. Belo Horizonte: Nosso Tempo, 1990.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de J. Participação popular e clientelismo em São Carlos. In: VIANNA, Marly de A. G. (org.). *O poder local: a experiência em uma cidade paulista de médio porte*. São Paulo: Gráfica da UFSCar, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. São Paulo: Editora Vozes, 1998.

_____. *A economia brasileira: crítica a razão dualista*. Petrópoles: Vozes, Petrópoles: 1987.

_____. Privatização do Público, Destituição da Fala e Anulação da Política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA (Org). *Os Sentidos da democracia*. RJ: Vozes; p.55-82.

OLIVEIRA, Íris Maria de. *Conselhos Municipais e Democratização da Gestão das Políticas Públicas*. In: ANAIS DO VII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, Brasília: ABEPSS, 2000.

OLIVEIRA, Neide G. *Análise do trabalho do assistente social no trabalho coletivo da secretaria municipal de saúde de Caratinga – MG*, Caratinga, 2001. (Mimeo).

OLIVEIRA, Wilton Rodrigues de. Vale do Aço 2000: um século de história. *Diário do Aço*, Ipatinga, 1999.

TEIXEIRA, F. J. S. E OLIVEIRA, M. (Org). *Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez, 1996.

PEREIRA, L. C. B. *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP, 1998.

PEREIRA, Marques Carlindo. *O massacre de Ipatinga*. [Ipatinga]: [s.n.], 1984

PIERSON, Christopher. *Beyond the welfare state?* Cambridge: Polity Press, 1991.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHWARZ, Roberto. *Ao vencedor as batatas*. São Paulo: Livraria duas Cidades, 1988.

SIMIONATTO, Ivete. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil e influência no Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1995.

VIEIRA, E. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez, 1992.

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

YASBEK, M. C. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 62, 2001.

ANEXO A - Roteiro da Entrevista

Constituição histórica dos movimentos sociais em Ipatinga (década de oitenta)

- 1) Como surgiram os Movimentos Sociais em Ipatinga e em qual contexto (período)?
- 2) Porque surgiram os Movimentos Sociais? O que estava ocorrendo no país, em Minas Gerais e em Ipatinga?
- 3) Quais foram as principais demandas que levaram à constituição dos Movimentos Sociais em Ipatinga? Quais as reivindicações mais freqüentes?
- 4) Em torno de quais lutas se aglutinaram os Movimentos Sociais, em Ipatinga?
- 5) Quais as entidades que participaram das diversas lutas? Houve alguma entidade que articulava as demais?
- 6) A ascensão do Partido dos Trabalhadores à administração municipal, sofreu influências dos Movimentos Sociais? () Sim? () Não?
Qual? Porque?
- 7) Quais as diferenças das práticas políticas do PT, em relação aos governos anteriores?
- 8) Há alguma diferença em relação às 4 gestões do PT, aqui em Ipatinga?
- 9) Houve alguma ruptura em relação a forma de conduzir a política no município?
- 10) A prática política passou a ser conduzida, tendo por base as reivindicações dos Movimentos Sociais, e na perspectiva dos direitos?
- 11) As gestões do PT têm valorizado a participação dos movimentos na gestão? () Sim? () Não? Como?

Roteiro para entrevista com conselheiros da gestão 2001/2002

- 1) Quais são as lutas específicas da Saúde?
- 2) Como as lutas sociais mais gerais interferem nas lutas da Saúde?

- 3) Como os Movimentos Sociais podem interferir na elaboração das Políticas Públicas?
- 4) Qual a concepção de saúde que norteia a sua participação no Conselho?
- 5) Qual foi o papel dos Movimentos sociais na constituição do Conselho de Saúde?
- 6) Qual a importância dos Movimentos Sociais para o conselho de Saúde
- 7) Existe alguma preocupação em articular o conselho de Saúde com os demais conselhos e movimentos em geral?
- 8) Há incentivo por parte do governo municipal para a participação popular, nos conselhos? Existe mais dificuldade em participar atualmente? () Sim?
() Não? Porque?
- 9) Qual a sua concepção de Conselho?
- 10) Você percebe alguma ruptura em relação a forma de conduzir a política de Saúde no município?
- 11) Qual a sua concepção de controle social?
- 12) Há alguma diferença em relação às diversas gestões do Conselho? Quais?
- 13) Qual a sua concepção de democracia?
- 14) Os conselhos podem contribuir para a construção das relações democráticas, no Brasil? Se, positivo, você acha que ele tem contribuído para isso aqui em Ipatinga?