

O CONTROLE SOCIAL DO SUS INTERESSA À ENFERMAGEM

[The social control of SUS interest to nursing]

Paulo de Oliveira Perna*

RESUMO: A participação da sociedade na formulação e acompanhamento na implementação de políticas públicas em saúde é um dos princípios nucleares na estruturação do Sistema Único de Saúde brasileiro, conforme a Carta Constitucional de 1988. Trata-se do *controle social* exercido no campo da saúde. Esta participação, no entanto, não se dá por decretos legislativos. É preciso que os diferentes segmentos sociais, organizados, participem dos Conselhos de Saúde e das Conferências Saúde, que são as duas formas principais previstas em lei para o exercício do controle social. A atuação no controle social pode contribuir na formulação de políticas públicas que melhor atendam às suas necessidades da população. Assim, a participação política da Enfermagem nestes espaços é urgente para conquistar melhores condições de trabalho e, por conseqüência, uma melhor assistência de saúde à população. Este trabalho trata da relação entre alguns conceitos básicos que fundamentam o exercício do controle social, tais como Estado, esfera pública, esfera privada e políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Política de saúde; Política social; Políticas de controle social; Enfermagem.

1 INTRODUÇÃO

*“Estou preso à vida e olho meus companheiros.
Estão taciturnos mas nutrem
grandes esperanças...
O presente é tão grande,
não nos afastemos.
Não nos afastemos muito,
vamos de mãos dadas.”*

(Carlos Drummond de Andrade)

A Enfermagem brasileira tem reivindicado, nos últimos anos, e com muito empenho, um reconhecimento de seu trabalho profissional especialmente das instituições públicas

de saúde. Para tanto, as entidades de classe, os cursos de graduação e demais níveis de formação, além de diversos eventos da categoria – Congressos Brasileiros de Enfermagem (CBEns), os Seminários Nacionais de Pesquisa em Enfermagem (SENPE), os Seminários Nacionais de Ensino em Enfermagem (SENADEN), diversos Encontros Regionais, etc. – têm proposto uma ampla agenda de participação em distintos níveis de interferência: científico, cultural e político. A conquista do SUS nos anos 80 e sua implementação nos anos 90, embora muito aquém do esperado pela população usuária e pelas entidades da sociedade civil que lutaram pela sua criação, têm se configurado como oportunidade da ampliação do campo de trabalho para a Enfermagem. No entanto, nem sempre os avanços ocorridos em quantidade são correspondidos em termos de *qualidade*. Em outras palavras, as condições de trabalho de enormes contingentes de trabalhadores de enfermagem estão a requerer mudanças urgentes. São condições que exigem muito dos profissionais e pouco o atendem. Tais deficiências vão desde aquelas relacionadas a espaços físicos, à suficiência de pessoal, a modelos de gerência e administração, até às condições salariais. Em outras palavras, pode-se afirmar que a saúde dos trabalhadores de saúde ainda precisa ser uma prioridade das instituições em geral.

Muitas vezes, não é por falta de definições legais e normatizações que estes problemas continuam existindo, mas sim pela falta, pura e simplesmente, de vontade política para a implementação das mesmas. Assim, fica cada vez mais patente a necessidade de uma participação **política** mais efetiva da categoria. A princípio, uma reflexão colocada nestes termos pode ser acusada de corporativa e não há como escapar de tal juízo. Sem condições de trabalho, a assistência certamente fica comprometida. Esconder este fato é contribuir para o desmantelamento do sistema público de saúde. O trabalhador consciente sabe que suas condições de trabalho significam melhor capacidade de exercício profissional. Portanto, uma luta corporativa precisa estar solidamente fundamentada pelos trabalhadores para que se afirme contra todos os discursos contrários de uma tal ordem

* Professor da área de Saúde Coletiva, do Departamento de Enfermagem da Universidade Federal do Paraná. Mestre em Enfermagem pela Universidade Federal de Santa Catarina.

social que, invocando o direito de todos, vai sonhando os direitos de uma grande maioria.

Nesta perspectiva, as instâncias de **controle social** que se legitimam com a promulgação da Lei nº 8.142 surgem como espaço privilegiado para o debate de tais problemas. Assim, a Enfermagem, através de seus segmentos organizados, deve atuar nos Conselhos de Saúde – e em suas diversas comissões temáticas – e nas Conferências de Saúde, estas últimas tendo ocorrido tanto em caráter geral como também em desdobramentos temáticos específicos: Saúde Mental, Saúde do Trabalhador, Saúde da Mulher, Vigilância Sanitária, etc.

Este artigo pretende ser um estimulador dessa participação, na medida em que apresenta e discute alguns conceitos centrais implicados no exercício do controle social. Como profissão que tem um contingente numericamente expressivo de trabalhadores, no sistema público de saúde, a Enfermagem deve desenvolver em si própria e ajudar a sensibilizar os demais profissionais da saúde para a participação política como forma democrática de avançar nas lutas pelo direito à saúde para todos.

2 ESFERA PÚBLICA E ESTADO

A possibilidade da formação dos conselhos de saúde, tal como propostos a partir da Carta Constitucional de 1988, deve ser compreendida e sustentada no âmbito daquilo que se entende por *esfera pública*. O conceito de esfera pública aponta para a existência de uma instância da vida social em que as diversas classes sociais e seus segmentos podem processar a *publicização* de suas questões. Em outras palavras, a idéia de *esfera pública* remete à constituição de uma arena onde se possa proceder à representação dos interesses coletivos, de tal modo que estes possam ser confrontados e negociados a partir da explicitação dos conflitos que regem as relações sociais na sociedade capitalista contemporânea, bem como se possa garantir a viabilização de consensos a partir desses múltiplos interesses (RAICHELIS, 1998).

A idéia de *esfera pública*, portanto, indica um espaço de aparecimento e de visibilidade. É a visibilidade pública que define a realidade, que forja um mundo comum, no qual a presença do outro – *alter* – é marcada, debatida e tomada, ou não, como parte constitutiva deste real. A alteridade constrói o mundo comum/comunitário.

A sustentação da idéia de uma *esfera pública* é o que alicerça a própria possibilidade da democracia concreta, onde os interesses podem ser efetivamente dados ao conhecimento, debatidos, analisados, assimilados ou rejeitados. Os interesses coletivos devem ser administrados

no espaço público para que possam produzir aquilo que efetivamente representam, ou seja, ações que constroem a realidade conforme os interesses dos segmentos numericamente majoritários no espaço social.

Para que se conforme efetivamente a *esfera pública* é preciso que os caminhos para a construção dessa esfera sejam viabilizados “pelo discurso e pela ação dos sujeitos sociais que, estabelecendo uma interlocução pública, possam deliberar em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo.” (RAICHELIS, 1998, p. 26). É esta dinâmica que confere à esfera pública seu caráter político, pois “a noção de esfera pública se afirma como comunidade politicamente organizada e baseada no conhecimento do direito de todos à participação na vida pública.” (RAICHELIS, 1998, p.27).

Historicamente, a *esfera pública* nasce com a necessidade da classe burguesa ter um espaço social, aglutinador de seus interesses entre o mercado e o Estado, este último representado aqui pela classe política. Isto se dá ao final do século XVIII, na Europa, contemporaneamente ao nascimento do Estado moderno e em contraposição ao Estado feudal, onde os interesses majoritários eram aqueles que diziam respeito apenas à aristocracia e ao clero. A partir da constituição desse espaço público, passa-se igualmente a se considerar a existência de duas instâncias: a do *público* e a do *privado*, como instâncias presentes na dinâmica societária e mediadoras entre sociedade civil e Estado.

Segundo HABERMAS (1984), a esfera pública nascente é uma esfera da burguesia:

a esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social. (p. 42).

Portanto, num primeiro momento de constituição da esfera pública burguesa, a base é constituída de pequenos proprietários privados, que transformam este espaço privado numa esfera de seus interesses comuns. Como as camadas burguesas são proprietárias autônomas de mercadorias, é com base nessa experiência da esfera íntima (familiar) que elas vão transferir para o mundo competitivo dos negócios o mesmo tipo de autoconsciência. Isto é, assim como são proprietários privados na esfera produtiva, passam a assumir a condição de cidadãos ativos no plano da esfera estatal. É aí, conforme localiza RAICHELIS (1998, p. 50), que surge a “ficção socioeconômica da sociedade civil burguesa naturalizada”. A classe burguesa, através de uma Constituição,

consegue tornar de caráter público aquilo que diz respeito à sua condição de classe. Para legitimar a função do Estado como articulador entre seus interesses e a classe política, a burguesia faz vigorar valores constitucionais tais como: todos estão em condições de ser “iguais” para conseguir, com talento e “sorte”, o *status* de proprietário e cidadão, qualificação esta necessária para que um homem privado seja admitido à esfera pública. O interesse de classe burguesa, portanto, se coloca como a base da opinião pública, naturalizando-se como tal e adquirindo uma aparência de universal. Em outras palavras, os valores burgueses (dos proprietários) se assumem como representantes também dos valores das outras classes sociais, especialmente as populares, a dos não-proprietários.

Numa segunda etapa do desenvolvimento da esfera pública burguesa ocorre o ingresso de grandes massas de indivíduos despossuídos e não-instruídos – e que vão vender sua força de trabalho para garantir o ingresso no mercado – colocando em ameaça toda a ordem político-social burguesa. Uma situação contraditória se explicita a partir daí. HABERMAS apud RAICHELIS (1998), em sintonia com a crítica marxiana da economia política, afirma que, a partir do ingresso de segmentos não burgueses na esfera pública, esta se torna uma arma que será utilizada contra a própria burguesia. Em vez de uma sociedade constituída de pequenos proprietários, nesta nova configuração explicita-se uma sociedade de classes na qual a ascensão do trabalhador assalariado à condição de proprietário é cada vez mais inviabilizada. Expõe-se à crítica, a partir deste cenário, os critérios que então davam base à esfera pública: igualdade de oportunidades, equiparação entre homens e proprietários, direitos humanos relativos ao homem abstrato, reprodução da sociedade capitalista como ordem natural sem crises (RAICHELIS, 1998). Perpetuam-se, de uma outra forma, as relações de dominação da época feudal.

HABERMAS apud RAICHELIS (1998) identifica uma terceira fase na história da formação da esfera pública burguesa, quando evidencia que as leis de mercado passam a penetrar na esfera íntima (familiar) das pessoas privadas e surge um público consumidor de cultura, esta divulgada pelos meios de comunicação de massa. O que se provoca, com isso, é quase uma interpenetração entre as esferas do *público* e do *privado*, antes muito bem demarcadas. A estrutura social caracterizada por antagonismos, típica do capitalismo, leva a que os sujeitos sociais tenham de se organizar na defesa dos seus interesses. Portanto, “o público composto de pessoas privadas politicamente racionais (burguesia) vai sendo substituído por um conjunto de instituições (partidos, organizações sindicais, associações corporativas, entidades patronais) que passam a assumir a tarefa de mediação entre a sociedade civil e o Estado.” (RAICHELIS s, 1998, p. 52).

3 O BRASIL E A ESFERA PÚBLICA

O caso do Brasil vai apresentar suas especificidades no que diz respeito à formação de uma esfera pública, numa história que vem marcada por um processo resultante de sua condição de país colonizado e periférico em relação às economias centrais.

O intento de localizar a constituição da esfera pública, no caso brasileiro, requer, portanto, uma análise de características da formação do Estado brasileiro. Historicamente, o Estado brasileiro tem alijado de seu interior as representações das classes sociais populares, ao mesmo tempo em que consolida os interesses da grande burguesia nacional e internacional como centro dos aparatos estatais. O que resulta daí é a ausência da dimensão pública nas ações do Estado, em todos os seus níveis e esferas.

O padrão de intervenção do Estado brasileiro, segundo RAICHELIS (1998, p. 66) “concentrou-se no financiamento da acumulação e da expansão do capital, em detrimento da consolidação de instituições democráticas e da institucionalização do acesso público a bens, serviços e direitos básicos de extensas camadas da população brasileira.” Se nos países centrais – da Europa e nos Estados Unidos – o desenho *keynesiano*¹ de estado assumido com o chamado *Welfare State* – Estado de Bem-Estar Social – criou condições para a reprodução social da força de trabalho, garantindo direitos de cidadania ao conjunto dos trabalhadores, no Brasil e em outros países de economia periférica, o que se passou foi a exclusão de enormes contingentes da população do acesso mínimo às condições de sobrevivência. Em verdade, no Brasil, até hoje não se foi capaz de estabelecer a ordem democrática, o que de fato caracterizaria a modernidade. Antes, sempre houve empenho do Estado em consolidar a ordem capitalista. As operações para tornar este estado de coisas possível estão inscritas na história da formação do Estado brasileiro, conforme assinala, de forma muito direta, MARTINS (1999). Este autor lembra que “no Brasil a distinção entre o público e o privado nunca chegou a se constituir, na consciência popular, como distinção de direitos relativos à pessoa, ao cidadão. Ao contrário, foi distinção que permaneceu circunscrita ao patrimônio público e ao patrimônio

¹ *Keynesiano*, referente ao pensamento de John Maynard Keynes (1883-1946), economista inglês que considera necessário aliar a eficiência econômica à liberdade individual, com devida atenção à justiça social. Este postulado exige do Estado maior intervenção nos negócios a fim de controlar as forças econômicas e regular as distorções, ou seja, o Estado deve participar de forma marcante na produção e distribuição de bens, daí a razão de ser chamado de *Estado de bem-estar social (Welfare State)*. Por isso, nos anos 40, considerava-se que qualquer cidadão europeu teria direito a emprego, garantia de manutenção dos níveis salariais, seguros, contra invalidez e doença, proteção na velhice, licença maternidade, aposentadoria, o que aumentou significativamente a rede de serviços sociais garantidos pelo Estado (ARANHA; MARTINS, 1993).

privado. Portanto, uma distinção relativa ao direito de propriedade e não relativa aos direitos da pessoa.” (p. 22).

Durante todo o período colonial se superpuseram os direitos público e o privado. “O rei, constantemente, se valia do patrimônio dos súditos para lograr os fins da Corte, isto é, do Estado.” (MARTINS, 1999, p. 22). Em troca, o povo também usufruía o patrimônio do rei, assim considerados os bens naturais de qualidade e, por isso mesmo, reais: as terras *realengas*, a pimenta-*do-reino*, as madeiras-*de-lei*, o papagaio-*real* etc. Esta foi a marca nas relações entre estado e pessoas no Brasil. “As relações entre o vassalo e o rei ocorriam como troca de favor. A lealdade política recebia como compensação retribuições materiais, mas também honrarias, como títulos e privilégios, que, no fim, resultavam em poder político e, conseqüentemente, em poder econômico.” (MARTINS, 1999, p. 22).

É assim que, no Brasil, a política do favor, desde muito cedo, se constituiu como a base e fundamento do Estado, não permitindo e nem comportando a distinção entre o público e o privado. As classes oligárquicas brasileiras sempre colocaram a seu serviço as instituições. Ao contrário das sociedades capitalistas centrais, na sociedade brasileira a modernização associou continuamente patrimônio e poder, consolidando a “cultura da apropriação do público pelo privado.” (MARTINS, 1999, p. 38). A elaboração de uma cultura ideológica, veiculada principalmente pelo Estado, contribuiu para que as classes dominadas consentissem sobre sua própria dominação, resultando numa impossibilidade histórica das massas populares para a condução de processos políticos com efetiva autonomia para vetar decisões do poder estatal. Ainda RAICHELIS (1988) avalia que:

a imposição, por parte do Estado e dos setores dirigentes das classes dominantes, de limites muito precisos à participação popular – o controle das organizações operárias, o enquadramento dos trabalhadores à rígida disciplina da fábrica, a vigência de mecanismos de cooptação das “lideranças” sindicais, o aviltamento dos salários etc. – acaba por circunscrever o tipo de inserção subordinada das massas populares nos processos de decisão das políticas econômicas e sociais do País. (p. 49).

Com tal panorama é possível se referir, como o faz RAICHELIS (1998, p. 69), a *uma* “modernidade inconclusa da estrutura social brasileira.”

4 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E A DEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS

Esta situação de submetimento, porém, teve seus limites transformados na década de 80 com o processo de revitalização da sociedade civil que, na luta pela

democratização, questionou o Estado mantido pela ditadura militar e toda a rede de instituições autoritárias construídas para calar a sociedade. Para RAICHELIS (1998):

aquela década foi a arena de amplo movimento de conquistas democráticas que ganharam a cena pública: os movimentos sociais organizaram-se em diferentes setores, os sindicatos fortaleceram-se, as demandas populares ganharam visibilidade, as aspirações por uma sociedade justa e igualitária expressaram-se na luta por direitos, que acabaram se consubstanciando na Constituição de 88, com o reconhecimento de novos sujeitos como interlocutores políticos. (p.70).

Esta reviravolta no comportamento das massas populares, ensejando a formação de movimentos sociais reivindicatórios, pode ser explicada, de acordo com BÓGUS (1998), pelo sério agravo das condições sociais nas periferias urbanas, processo gerado nos últimos anos e claramente manifestado nos anos 70. O autor se refere às privações extremas que a população experimentava com respeito a serviços de infra-estrutura (água, esgoto, asfalto, iluminação) e sistema de transporte, problemas cuja solução se encontraria a nível macro-estrutural, importando, portanto, no estabelecimento de relações com o Estado. Este, porém, como já foi muito bem assinalado, prestava-se a cumprir o papel de criar e expandir as condições gerais para a reprodução do capitalismo. Com isso configura-se um cenário em que há exclusão de grande número de segmentos sociais de baixa renda com respeito a benefícios sociais e, por outro lado, a repressão violenta do regime político impondo seus programas econômicos e reprimindo qualquer oposição ativa. Para aquele autor, ainda, estavam dadas condições históricas importantes para o surgimento e consolidação dos movimentos sociais. MARTINS (1999), no entanto, acrescenta que o centro dinâmico das mudanças políticas no Brasil não está predominantemente ou exclusivamente na força dos movimentos sociais, lembrando que nem a presença maciça do povo nas ruas, em 1984, foi suficiente para se conseguir as eleições diretas para a presidência da República. Para ele, este centro das mudanças políticas está também “nas contradições e debilidades que a modernização introduziu na dominação oligárquica. Aí, sim, na ação sobre essas fragilidades é que os movimentos sociais têm conseguido propor e, até, introduzir suas demandas na agenda política do Estado brasileiro” (MARTINS, 1999, p. 21).

Os movimentos sociais vêm cumprir um papel fundamental e necessário na renovação da democracia nestes tempos de encolhimento do espaço público frente aos imperativos do mercado. Estes movimentos põem em questão o poder do Estado ao lutar em torno de idéias de liberdade e igualdade. São responsáveis, por isso mesmo, pela criação

de sujeitos sociais e do que se pode chamar de verdadeira sociedade política. Os movimentos sociais repolitizam a vida social. Eles são, no entendimento de CHAUÍ (1997, p. 284) “movimentos **políticos** [sem grifo no original] ou práticas da sociedade política porque atuam contra o Estado tal como este se oferece. São o cerne das práticas democráticas enquanto ações populares que visam o reconhecimento de direitos civis e políticos.”

Os frutos obtidos com as conquistas dos movimentos sociais no Brasil, na década de 80, nunca foram tão promissores. Pela primeira vez na história o país teve oportunidade de se agitar com a nova identidade das classes populares, agora legitimamente incluídas – no plano legal – como protagonistas dos fatos políticos. Ocorre, a partir daí, a exigência de transformações radicais no padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Isto vem implicar na “construção de esferas públicas efetivamente democráticas, em que os conflitos possam ser publicizados e as soluções negociadas no enfrentamento dos interesses contraditórios dos sujeitos coletivos reconhecidos como interlocutores.” (RAICHELIS, 1998, p.74).

Registre-se, contudo, que todo este processo sócio-político de democratização do país vem sendo truncado desde meados da década de 80 por um outro processo, contemporâneo àquele, que é o da ascensão do ideário neoliberal. Este movimento vai alicerçar uma direção política para o governo, ao longo da década de 90, e a adoção de práticas orientadas por uma retórica contra o Estado. O discurso da elite econômica e política é de que o Estado é perdulário e que seus gastos (sociais) devem ser reduzidos ao máximo. Esta manobra, na verdade, busca alcançar objetivos inconfessáveis, como bem pontua LAHUERTA apud RAICHELIS (1998) quando faz notar que hoje:

a retórica básica do universo político brasileiro, que é a retórica antiestatal, tem um sentido essencialmente antidemocrático, pois, em realidade, quando se fala em cortar e enxugar o Estado, diminuir o seu tamanho [...] não se está exatamente querendo diminuir o déficit através da redução de subsídios e privatização das empresas e áreas do Estado que atendem aos interesses particularistas, mas sim ampliar a parcela já controlada por eles no aparelho estatal. (p. 74).

O que está sob ameaça, em última análise, são as políticas sociais, “porque a crítica que se faz não é a qualquer Estado, mas é exatamente àquele que incorpora, ainda que precária e parcialmente, os interesses dos não-proprietários no âmbito das políticas públicas.” (RAICHELIS, 1998, p. 74). Exemplo disto é a tão propalada necessidade de realizar as reformas constitucionais presente nos discursos das elites econômicas e políticas, reformas estas cujo elenco atinge

exatamente o conjunto de direitos sociais e políticos conquistados historicamente pela classe trabalhadora e que, no discurso liberal, têm sido responsáveis pelas dificuldades do Estado e das classes burguesas para equacionar a crise social.

As elites econômicas têm jogado um esforço titânico para conformar o Estado aos seus interesses. A soma incalculável de recursos financeiros posta a serviço do “convencimento” eleitoral tem garantido que as diversas esferas da democracia representativa se “contaminem” com os interesses das classes dominantes, na medida em que boa parte dos cargos políticos tem sido ocupada por representantes de interesses setoriais, de grandes oligopólios econômicos, de segmentos liberais corporativos etc.

Todo este panorama tem provocado, como resultado, um movimento que questiona os limites da própria democracia *representativa* e coloca a necessidade de se aprofundar e diversificar os processos de participação social e política, movimento que, embora não deixando de reconhecer a importância das instituições democráticas nas quais se apóia o sistema de representação da democracia formal, reconhece uma articulação quase sempre tensa e conflituosa entre democracia representativa e democracia (semi)direta (RAICHELIS, 1998).

A crescente desresponsabilização que vinha caracterizando os últimos governos neoliberais no Brasil (Sarney, Collor e Fernando Henrique Cardoso), basicamente com relação às políticas sociais, tem favorecido o surgimento de um conjunto muito diversificado de organizações sociais, quase obrigando a presença das comunidades no cenário público para assumir as lacunas deixadas pela retração do papel do Estado. Estes movimentos sociais são de variadas orientações, passando pelas causas relacionadas à questão ecológica, aos interesses na preservação e ampliação dos direitos das “minorias” (homossexuais, negros, portadores de deficiências, portadores de patologias), a fins pacifistas, à questões de gênero, da ecologia, da cultura e de valores nacionalistas.

Chega-se, depois deste breve percurso histórico da constituição da esfera pública e suas relações com o Estado, diante de um cenário em que se busca alternativas para garantir e aprimorar os processos democráticos. Há uma tendência a reconhecer a necessidade de uma nova esfera pública, não-estatal, que “estaria se configurando no terreno de revitalização da sociedade civil, imprimindo novas modalidades de relação entre Estado e sociedade e erodindo a dicotomia estatal-privado.” (RAICHELIS, 1998, p. 80). Esta nova esfera pública não-estatal reduz a onipotência do Estado e aumenta o espaço decisório da sociedade civil, uma vez que se configura como espaço de disputa, em cena pública,

de múltiplos interesses divergentes trazidos por diferentes sujeitos coletivos. Tarso Genro apud RAICHELIS (1998, p. 81), observa que “as decisões desse novo centro de composição de interesses e organização dos conflitos não são compreensíveis pela ótica pura do privado, embora transitem interesses de sujeitos privados. Nem são decisões” puras” do Estado já que este, induzido ou pressionado, assume a redução do seu arbítrio agindo segundo o interesse público construído fora do âmbito estatal.”

O fato é que as relações conflitantes trazidas da tensão entre mercado e Estado extrapolam o campo econômico e alcançam o da política. Provocam forçosamente o debate sobre novos papéis e responsabilidades para o Estado e para a própria sociedade. Neste contexto, os termos “público” e “privado” passam a ser compreendidos, ou melhor, questionados com relação a outros parâmetros. CARVALHO (1997), admite que:

as propostas de resignificação do “público” aparecem tanto a partir de práticas emergentes na sociedade, fora do território estatal, quanto a partir das iniciativas e esforços reformadores do aparelho estatal. Em ambos os casos, correspondem empiricamente à possibilidade de um público não estatal e de um privado não mercantil, quebrando, portanto a assertiva clássica da esfera privada como o mundo do interesse individual, ou das práticas auto-interessadas, e da esfera estatal como o mundo do interesse público, ou das práticas coletivo-orientadas. (p.101).

5 A NECESSIDADE DO CONTROLE SOCIAL EM TEMPOS NEOLIBERAIS

É, portanto, com base nestas idéias que se pode configurar a tese do controle público sobre as ações do Estado. Este controle é um controle *social*, porque exercido pelos múltiplos sujeitos coletivos, e *público*, porque exercido no espaço público, onde é possível se pôr limites aos interesses puramente privados e mercantis.

O **controle social**, então, se mostra como dinâmica estruturante e peça central na constituição do espaço público (RAICHELIS, 1998).

Antes de encerrar esta reflexão, não posso deixar de reconsiderar os efeitos deletérios sobre os direitos humanos que provoca a atual conjuntura sócio-econômico pela qual passa o país, resultado da reorganização dos processos produtivos, da transnacionalização dos mercados e da volatilidade dos capitais financeiros e que se apresentam todos como efeitos do fenômeno chamado de “globalização econômica”. Estas novas transformações produzidas pelo capital para assegurar sua reprodução têm, como pondera

FARIA (1997), significado um profundo abalo para os direitos humanos garantidos na Constituição Brasileira, incluído neles o direito à saúde. Para este autor, “a globalização econômica [...] está substituindo a política pelo mercado, como instância privilegiada de regulação social.” (FARIA, 1997, p. 43). Neste tipo de conjuntura, as decisões políticas dos estados nacionais têm sido condicionadas por equilíbrios macroeconômicos e os mecanismos internos de arbitragem jurídica dos países atingidos já não estão mais aptos a julgar a pluralidade de situações sociais, econômicas, políticas e culturais cada vez mais diferenciadas. Isto significa, na análise de FARIA (1997, p. 45), que “não é o Estado que impõe sua ordem jurídica sobre esses conglomerados (as empresas multinacionais); são eles que, podendo concentrar suas linhas de produção nos países que oferecerem as melhores contrapartidas para seus investimentos, acabam selecionando as legislações nacionais às quais irão se submeter.” As novas empresas, com base nas inovações tecnológicas e novos desenhos de organização do processo produtivo, provocam uma fragmentação das atividades produtivas o que, por sua vez, produz a ruptura da centralidade e da exclusividade do direito positivo nacional. Ainda para (FARIA, 1997):

esse direito é desafiado por regras e procedimentos normativos espontaneamente forjados no sistema econômico. São direitos autônomos, com normas, lógicas e processos próprios, entreabrindo a coexistência (por vezes sincrônica, por vezes conflitante) de diferentes normatividades; mais precisamente, de um pluralismo jurídico de natureza infra-estatal ou supra-estatal. (p. 45)

Disso resulta que, no plano infra-estatal, surjam “justiças” profissionais (especializadas em conciliação e arbitragem) e não-profissionais (as comunitárias, por exemplo), ambas operando basicamente com critérios de racionalidade material e circunscrevendo sua atuação a conflitos intragrupos, intracomunidade e intraclasses. Vê-se que “num ordenamento com tais características [...] a idéia de interesses gerais e universais já não consegue mais exercer o papel de princípio totalizador destinado a compor, integrar e harmonizar os distintos interesses específicos.” (FARIA, 1997, p. 48).

O que se quer argumentar com estas ponderações é que, longe de desqualificar as lutas pelo reconhecimento dos direitos humanos, elas oferecem outras perspectivas para a atuação dos movimentos populares. Concordo com FARIA (1997, p. 51) quando afirma que os resultados desta atuação “podem propiciar ações incertas quanto à obtenção de resultados concretos no curto prazo [...], mas potencialmente desafiadores e transformadores a médio e longo prazos.”

6 COMENTÁRIO FINAL

É esta a perspectiva que confere aos Conselhos de Saúde e às Conferências de Saúde, especialmente os da esfera municipal, um papel definidor na garantia e efetivação dos direitos à saúde, quando poderão, em situações limites, acionar instituições encarregadas de assegurar a proteção do direito à qualidade de vida, ao meio ambiente saudável e ao reconhecimento da diferença, da singularidade e da subjetividade, como é o caso dos Tribunais Regionais e do Ministério Público.

Já são inumeráveis os casos em que a participação organizada da Enfermagem vem operando o controle social, ao lado de outros segmentos. Esta participação se dá tanto nos espaços formais – nos Conselhos e Conferências de Saúde – como em ações informais, estimulando grupos comunitários, associações e partidos políticos no empenho pela conquista de melhores níveis de saúde. Vale lembrar que a própria Associação Nacional e Enfermagem – ABEn já participou do Conselho Nacional de Saúde. Em alguns estados as Seções Regionais da ABEn, como no caso do Paraná, também integram o Conselho Estadual de Saúde. Nestes espaços, a Enfermagem tem conseguido viabilizar mudanças. Um exemplo é o da luta pelo parto “humanizado”, que vem sistematicamente questionando práticas hospitalares tradicionais, revendo protocolos de assistência às parturientes, abrindo instâncias para participação da sociedade serviços de atenção à mulher e propondo até mesmo outros espaços onde as mulheres possam realizar o trabalho de parto com a menor interferência possível.

ABSTRACT: Community participation in the elaboration of public health policies and in the follow-up that accompanies their implementation is one of the organizing principles of the “Sistema Único de Saúde” in Brazil, or Public Health System, as established by the Constitutional Bill of 1988. This is meant to constitute a form of *social control* (community participation) in the area of health. However such participation is not

guaranteed by legislative decree. Rather, it is necessary that the various segments of the population participate in the Health Councils and the Health Conferences, which are the two principal forms of social intervention provided for by legislation. The actuation in the social control can contribute to the formulation of public policies that serve people's needs more adequately. Therefore, the political participation of Nursing in these “spaces” is urgent in order to conquer better conditions of work and, as a result of this, one better health assistance to people. This paper is concerned with the relations between some basic concepts that support the social control exercise: State, public sphere, private sphere, public policies.

KEY WORDS: Health policy; Public policy; Social control policies; nursing.

REFERÊNCIAS

- 1 ARANHA, M. L. A.; MARTINS, M. H. P. **Filosofando:** introdução à filosofia. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1993.
- 2 BÓGUS, C. M. **Participação popular em saúde:** formação política e desenvolvimento. São Paulo: Annablume: Fapesp, 1998.
- 3 CARVALHO, A. I. **Conselhos de saúde no Brasil:** participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: Fase/lbam, 1995.
- 4 CHAUI, M. **Cultura e democracia:** o discurso competente e outras falas. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- 5 FARIA, J. E. Direitos humanos e globalização econômica: notas para uma discussão. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, n. 30, p. 43-53, maio/ago. 1997.
- 6 HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- 7 MARTINS, J. de S. **O poder do atraso:** ensaios de sociologia da história lenta. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- 8 RAICHELI, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

Endereço do autor:
Rua Emiliano Perneta, 195 – ap. 843
80010-050 – Curitiba – PR
E-mail: poperna@netpar.com.br