

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
DEPARTAMENTO DE ENSINO  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

# *Participação Popular na Gestão*

## *Pública da Saúde*

*- um estudo de caso -*

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA  
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE  
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**IANA MARIA CAMPELLO PASSOS**

**T/EBAP  
P289p**

N.Cham: T/EBAP P289p

Título: Participação popular na gestão pública da  
saúde : um estudo de caso [Dissertação



**000064389** / bib-id: vtls000002751

Deslizante-Teses (acesso restrito)

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
DEPARTAMENTO DE ENSINO  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

199511 2210

T/EBAP P289p



1000064389

# *Participação Popular na Gestão Pública da Saúde*

*- um estudo de caso -*

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR

IANA MARIA CAMPELLO PASSOS

E APROVADA EM 21/08/95  
PELA COMISSÃO EXAMINADORA

FERNANDO GUILHERME TENÓRIO - MESTRE EM EDUCAÇÃO

SYLVIA CONSTANT VERGARA - DOUTORA EM EDUCAÇÃO

FRANCISCO JAVIER URIBE RIVERA - DOUTOR EM SAÚDE PÚBLICA

*Agradeço:*

*ao Professor Fernando G. Tenório, provocador e seguro condutor do trabalho;*

*à Francisco Javier M. Rivera, pelo privilégio de sua presença como Professor convidado;*

*à professora Sylvia C. Vergara, pela incentivadora crítica na elaboração do projeto de pesquisa;*

*à Djalma A. Melo Filho, interlocutor refinado, solidário e amigo;*

*à Vanda de Aquino, de instigantes inquietudes intelectuais;*

*aos colegas no Núcleo de Ensino em Saúde Coletiva - NESC/CPqAM/790CRN3-PE;*

*à Fátima Militão, Cristina Cataldi R. de Souza e Wilson Lira, amigos;*

*enfim, a todos os entrevistados.*

*"Se eu não entendo, mas vou aprovar porque aquilo é necessário, não é uma forma democrática".*

*(Representante dos usuários  
no Conselho Municipal de  
Saúde do Recife)*

*"Não é a razão que é castradora, e sim o poder repressivo que deriva sua solidez da incapacidade de pensar que ele induz em suas vítimas".*

*(Rouanet, S.P.)*

## RESUMO

O texto mostra um estudo de caso, de caráter qualitativo, sobre o desempenho do Conselho Municipal de Saúde do Recife/CMS-Recife, numa perspectiva democrática de gestão. Visa, prioritariamente, a identificar as condições sob as quais se torna possível obter consensos que sejam representativos das necessidades de saúde da população por ele abrangida.

A partir de um tratamento conceitual sobre a tríade “democracia, descentralização e participação”, descreve os processos que levam à definição - na carta constitucional de 1988 - do Sistema Único de Saúde-SUS, e à instituição formal do Conselho, no município estudado. Evidencia a possibilidade e pertinência da aplicação da teoria do agir comunicativo, do filósofo alemão Jürgen Habermas, no ponto em que estabelece a vinculação entre a identificação das necessidades de saúde e a definição de modelos de organização das práticas do setor, através dos conselhos municipais.

Sob tal enfoque, com o recurso do método hermenêutico-dialético, investiga o material obtido nas pesquisas bibliográfica e documental, nas entrevistas e pela técnica da observação aplicada em reuniões realizadas pelo Conselho, em atividade a partir de agosto de 1993.

Revela, para o momento atual, seu distanciamento em relação ao conceito de “situação de fala ideal”, ao mesmo tempo em que, face os avanços obtidos, justifica sua valorização como instrumento de construção democrática e consolidação da cidadania.

## **SYNOPSIS**

The text shows through a case study the qualitative approach in a democratic view of the performance of the Municipal Health Council - Conselho Municipal de Saúde do Recife / CMS - Recife. It aims mainly at identifying the conditions under which representative consensus about the health needs of the population can be obtained.

Starting from a conceptual understanding of the triad "democracy, decentralization and participation", the text describes the processes that leads to the definition - in the constitution of 1988 - of the Sistema Único de Saúde - SUS (The Single Health System), and also to the formal institution of the Council in the municipality concerned.

It highlights the possibility and pertinence of the application of the theory of the communicative action put forward by the German philosopher Jürgen Habermas at the point where it establishes the link between the identification of the health needs and the definition of organization models of sector practices through the municipal councils.

From this point of view together with the resource of the hermeutic dialectic method, the dissertation investigates the material obtained in the bibliographical and documentary research, in the interviews and by the applied observation technique used in the meetings of the Council from August 1993 on.

It reveals, for the present, its distance in relation to the concept of "the ideal practical set up", and at the same time due to gains it justifies its

valorization as an instrument for democratic construction and citizenship consolidation.

# ÍNDICE

<b>- Introdução.....</b>	<b>11</b>
<b>- Capítulo I : A democratização na saúde .....</b>	<b>20</b>
1. Considerações preliminares .....	21
2. Democracia: um tema atual .....	22
3. Descentralização: algumas reflexões.....	26
4. Participação: questões conceituais .....	30
5. Saúde: uma proposta de mudança social .....	34
5.1. A descentralização e o movimento municipalista .....	34
5.2. O Conselho Municipal de Saúde do Recife: processo de criação/elementos essenciais .....	44
<b>- Capítulo II : Habermas : a teoria do agir comunicativo .....</b>	<b>51</b>
1. Considerações preliminares .....	52
2. A sociedade moderna: racionalidade técnico-científica .....	53
3. Histórico e estruturação do pensamento: Habermas e principais interlocutores .....	59
4. O agir comunicativo e a teoria discursiva .....	71
5. A pragmática formal e os conceitos de mundo da vida e sistema .....	78
6. A perspectiva decisória em Habermas .....	83



7. O agir comunicativo e a saúde: um diálogo possível .....	86
7.1. A gestão das necessidades no setor saúde .....	91

### **- Capítulo III : Procedimentos metodológicos do trabalho empírico....98**

1. Considerações preliminares .....	99
2. Generalidades.....	101
3. Percurso metodológico.....	109
4. Fontes de informações .....	111
5. Escolha dos sujeitos .....	113
6. Plano de análise .....	116
7. Seqüência das operações .....	121

### **- Capítulo IV : Análise qualitativa do material .....123**

1. Considerações preliminares .....	124
2. Tratamento qualitativo do material .....	125
2.1. Análise da participação popular no setor saúde, no município do Recife (1986-1988 e 1988-1992): o ponto de vista do poder público e dos movimentos sociais .....	127
2.2. O momento atual: o processo de escolha dos representantes.....	131
2.3. O desempenho do CMS-Recife : um exercício democrático? .....	135
2.4. O desafio da representação .....	138

2.5. A autonomia como possibilidade .....144

2.6. A questão da legitimidade .....152

2.7. “Situação de fala ideal”: condição para o  
exercício democrático .....157

**- Considerações finais .....166**

**- Bibliografia .....171**

## INTRODUÇÃO

As últimas décadas têm apresentado uma produção intensa e consistente em termos de política de saúde no país. Mais recentemente, após a Carta Constitucional de 1988 que define o Sistema Único de Saúde - SUS -como política oficial para o setor, os estudos têm-se voltado para a análise das dificuldades e formulação de alternativas de implementação dessa política.

Pesquisas, em geral de caráter quantitativo, têm contribuído com elementos importantes para essas formulações, algumas das quais enfocando a participação popular, uma das principais diretrizes da proposta atual.

Tais apreciações compõem um conjunto de questões que se localizam no campo da gestão da prática pública, dos modelos adotados e seus pressupostos, dos recursos e instrumentos utilizados e, finalmente, dos produtos e resultados oferecidos. Daí, remetem, indiscutivelmente, à temática das necessidades em saúde, seus fundamentos e os procedimentos, mediante os quais essas necessidades passam a ser definidas como prioridades para a ação pública.

Em última instância, o que de fato está em discussão é a qualidade do desempenho do setor, a ser medida em função da atenção efetiva a essas necessidades.

Introduz-se, assim, um pressuposto a esse trabalho: a qualidade em saúde, na sua dimensão política, relacionada à noção de qualidade de vida, portanto, à idéia de cidadania.

Como fio condutor do debate e objeto da pesquisa destaca-se, na gestão da saúde, o tema da participação popular como instrumento de construção democrática.

Através de um estudo de caso, será feita uma análise do desempenho do Conselho Municipal de Saúde do Recife (CMS-Recife), para se identificarem elementos de sua constituição e criação, grau de representatividade e forma de atuação. Numa perspectiva emancipatória, o estudo enfatizará, prioritariamente, por meio de uma abordagem de cunho qualitativo, o processo de comunicação desenvolvido nas reuniões dessa instância decisória. Visa-se à identificação das condições sob as quais se faz possível obter consensos que sejam representativos das necessidades de saúde da população, capazes de gerar procedimentos técnico-políticos e administrativos adequados.

A política SUS, a ser analisada em outro momento, localizada no campo dos direitos sociais, fundamenta-se, entre outros aspectos, na idéia da responsabilidade de o Estado criar oportunidades de acesso da população ao poder decisório.

Um outro ponto, oportuno e decisivo para a pesquisa, é o reconhecimento de que à mera formalização de mecanismos de participação não necessariamente correspondem avanços democráticos. Ela pode constituir-se, apenas, em elemento de legitimação de interesses restritos à lógica produtiva-instrumental da organização e/ou a interesses políticos de grupos privados presentes no ambiente organizacional.

Subentende-se que democracia e cidadania são conquistas obtidas à medida que os indivíduos passam a atuar de forma organizada e consciente, sendo-lhes possível interferir na ação governamental e, em consequência, nos rumos da sociedade de uma maneira geral.

Sob tais premissas, surge a necessidade de refletir sobre algumas questões, tais como:

- . os motivos que favorecem a organização social;
- . a possibilidade de atingir um nível de consciência coletiva capaz de tornar os indivíduos aptos ao exercício democrático;
- . os padrões estruturais da relação Estado/Sociedade que, na sociedade brasileira atual, podem ser considerados obstáculos à prática democrática.

Tentando encontrar respostas aos referidos questionamentos, que perpassam o objeto da pesquisa, estabeleceu-se uma estrutura de trabalho em etapas. Pretende-se entrelaçá-las com o apoio da teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas.

Antecipam-se alguns aspectos dessa abrangente e complexa concepção racionalista, inserida na tradição filosófica, que venham justificar tal esforço, principalmente, por entender - coerente com a própria teoria - que vêm ao encontro de reflexões do meu cotidiano existencial-profissional.

O pensamento teórico de Habermas tem como fundamento uma crítica severa às dicotomias presentes e dominantes na sociedade contemporânea. A partir daí, ele desenvolve todo um trabalho no sentido da construção de um nexos entre teoria e prática, visando à superação dos mecanismos de sujeição dos indivíduos e repressão das estruturas que neguem o sentido próprio da humanidade: a emancipação.

Em linhas bem gerais e introdutórias, essa é a recepção que se faz da racionalidade com relação a valor, em que teoria e prática encontram-se reciprocamente articuladas.

Movidos por intenções diversas, os agentes têm por referência sempre o valor que os orienta, coletiva e consensualmente estabelecidos. Nessa direção, define-se o campo de uma ética - intersubjetiva e social - em relação

com uma práxis, vinculada às condições históricas e políticas, econômicas e culturais de ação moral.

O trabalho que Habermas desenvolve o leva a uma teoria comprometida com o interesse emancipatório do indivíduo. Nesse particular, parece opção importante e adequada para um esforço de interpretação e possibilidade de aplicação na prática pública do setor de saúde.

Tenta-se deixar isso mais claro, fazendo referências a motivos condicionantes do meu interesse pelo tema e, em especial, do caráter da abordagem. Tais referências envolvem elementos significativos na minha trajetória profissional, influenciada por vivências no plano pessoal-existencial, e refletem o momento atual de uma prática institucional acadêmica.

Do ponto de vista cronológico, será feito um relato sucinto de algumas situações que, no plano profissional, de certo modo, expressam uma relação com uma visão de mundo onde predomina o conceito de autodeterminação. Construído sob condições do cotidiano existencial, o referido conceito, de caráter central, transcende ao mundo socioinstitucional em busca de experiências politicamente substantivas.

Começa-se pela atividade iniciada em 1976, no setor público da saúde, onde causa estranheza o desinteresse e descompromisso, de uma maneira geral, patente na prática profissional do setor. Desde então os associa, intuitiva e/ou empiricamente, a mecanismos alienantes adotados nos processos gerenciais da instituição e ao insuficiente nível de desenvolvimento intelectual e ético-moral dos indivíduos.

Tal situação incomodava, particularmente, em função da expectativa de uma práxis voltada à atenção de necessidades básicas de grupos sociais menos protegidos pelo sistema econômico-produtivo. Por parte de um

significativo número de profissionais e da comunidade em geral, era visível a aceitação e impotência diante do que se passava no cotidiano dos serviços. Para mim, alguns aspectos reconhecidos como fenômenos naturais, decorriam da estrutura social capaz de produzir e reproduzir indivíduos e suas práticas alienadas. Pouco a pouco, restou claro que valia a pena investigar, a possibilidade de favorecer um caminho, no espaço organizacional, que viesse contribuir para romper o conformismo e a alienação historicamente consolidados.

O dia-a-dia na gestão de um serviço de nutrição de um hospital de médio porte da rede pública propiciou alternativas de constituição de novas práticas estimulantes ao desenvolvimento da responsabilidade profissional em relação aos serviços oferecidos à população. Dessas práticas, o incentivo ao diálogo permanente entre os membros da própria equipe bem como com outros profissionais integrantes da unidade, no seu todo, mostrou-se eficaz. Alguns bons resultados foram alcançados, à proporção que os profissionais se reconheciam nos projetos em andamento, o que despertava motivação e auto-estima.

Reativa-se a crença em processos de aprendizagem como resultantes do contato dos indivíduos entre si, sob condições de reconhecimento, liberdade de expressão e estímulo à criatividade e à reflexão crítica. Tal crença encontra, hoje, identificação e possibilidade de sistematização na teoria frankfurtiana, renovada nos trabalhos de Habermas.

No final de 1979, uma outra linha de atividade começa a se desenhar na denominada área de desenvolvimento de recursos humanos, no nível central, da mesma instituição. Entra em jogo o desafio de propor e desenvolver projetos comprometidos com um aprendizado crítico e criativo,



que deveriam responder às exigências de qualidade da prática profissional no setor. Tal processo se deu graças a uma especulação contínua e sistemática de projetos alternativos aos tradicionais processos de formação e capacitação. O suporte básico é fornecido, prioritariamente, por uma construtiva polêmica com os pares e o público partícipe dos referidos projetos. Além do mais, esse momento é enriquecido com atividades de colaboração com mecanismos político-partidários, no sentido da definição de projetos governamentais para o setor de saúde.

Circunstância marcante ocorre em 1987, com a especialização em saúde pública e, já no ano seguinte, com atribuições de coordenação e docência, nesse nível de formação.

As interrelações entre os diversos níveis de atuação, tanto no plano pessoal quanto no profissional e como cidadã, promovem, a cada instante, a retomada e expansão de alguns conceitos básicos, entre os quais destaca-se o de cidadania.

Pode-se dizer que, num certo sentido, a atividade acadêmica e a aproximação com a via político-partidária - ambas alimentadas por pressupostos marxistas - reforçam essas marcas.

Causava preocupação, entretanto, a freqüente dissociação entre uma teoria orientadora dos discursos, os mais democráticos e liberais, e uma prática preconceituosa, nitidamente centralizadora e autoritária. Em si, a negação da liberdade e autonomia dos indivíduos.

Uma nova concepção de democracia passa a se delinear, propiciando a reflexão sobre formas e mecanismos de intervenção na realidade, essencialmente, nos microespaços das relações pessoais, sociais e institucionais.

O ingresso no mestrado em administração pública, ao qual responde o presente estudo, permite a aproximação com o pensamento crítico da escola de Frankfurt, seus discípulos, leitores, seguidores e críticos. Dessa produção, destacam-se as referências ao pensamento de Habermas, adotado como marco teórico para este trabalho.

Finda a digressão, retoma-se a explicitação das etapas antes referidas, as quais, em si, consistem numa tentativa de comprovação da pertinência da teoria do agir comunicativo em relação à prática de gestão no setor saúde.

No primeiro capítulo, “A democratização na saúde”, introduz-se uma análise conceitual sobre a tríade “democracia, descentralização e participação”, para procurar refleti-la na proposta de mudança social, que caracteriza a política SUS. Descreve-se a evolução do movimento municipalista no setor até o processo de criação do CMS-Recife e a identificação dos elementos essenciais à sua análise.

Partindo da crítica formulada por Habermas à racionalidade técnico-científica predominante no mundo moderno, o segundo capítulo procura demonstrar a estruturação do seu pensamento, tomando por referência o diálogo estabelecido com alguns dos seus principais interlocutores. Apresenta ainda aspectos centrais da teoria do agir comunicativo e sua teoria discursiva, e identifica os conceitos-chave que permitam, de um lado, explicitar a perspectiva decisória proposta por Habermas e, do outro, estabelecer a relação entre esse instrumental teórico e a gestão da saúde. As teorias organizacionais e gerenciais servirão de base sob a qual se definirá essa possível relação, insuficiente, porém, se não relacionada à discussão sobre necessidades de saúde e ao processo de organização das práticas do setor.

Este, o ponto central que justifica e fundamenta a proposta de participação popular, como diretriz da política de saúde atual.

No momento seguinte, sob a referência do método hermenêutico-dialético, serão descritos os procedimentos adotados e será efetuada a análise do material posto à disposição da pesquisa. O momento se reveste de especial interesse, uma vez que o pensamento de Habermas é essencialmente teórico. Como chama à atenção Minayo<sup>1</sup>, até então, o autor não demonstrara preocupação com os recursos técnicos para a operacionalização da sua teoria.

Assim, os dados obtidos serão tratados a partir de elementos do seu pensamento, utilizados como balizadores da pesquisa, na etapa de confrontação das categorias analíticas teóricas com as categorias empíricas, construídas no desenvolvimento do trabalho.

Finalmente, serão apresentadas algumas considerações não conclusivas, mas de caráter aproximativo, que venham contribuir para a continuidade das reflexões e o diálogo com outras concepções.

---

<sup>1</sup> Maria Cecília de Souza MINAYO - **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco. 1993. Cap. 4. p. 199.

**CAPÍTULO I**  
**A DEMOCRATIZAÇÃO NA SAÚDE**

## **1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

O capítulo tem por objetivo apresentar o Sistema Único de Saúde (SUS) como política de saúde atual e proposta de mudança social. Nesse sentido, deverá demonstrar que, além de ser uma proposta técnica, ela é essencialmente um processo de luta política em defesa da democracia no setor.

Incluirá, de início, um tratamento conceitual sobre o tema da democracia e suas interfaces com a descentralização e participação; em seguida, as tendências e dificuldades que, sobre tais questões, se observam na América Latina e, em especial, no caso brasileiro. Depois, num caminho retrospectivo, explicitará um panorama dos movimentos que se desenvolveram no país, em relação à municipalização, com ênfase no setor saúde, em referência aos conceitos anteriormente apresentados. Abordará ainda a construção das formulações a respeito do SUS e sua definição no texto constitucional de outubro de 1988, com destaque para os conselhos de saúde como canais de participação popular e instrumentos de ação política para o exercício da cidadania.

Finalmente, evidenciará o processo de criação do Conselho Municipal de Saúde do Recife e seus elementos formais, no que for essencial à sua compreensão. Para isso, serão utilizados instrumentos jurídico-normativos - decretos, portarias, resoluções, normas, regimentos - e outros documentos publicados em Diário Oficial do Estado, assim como documentos institucionais da política de saúde.

## 2. DEMOCRACIA: UM TEMA ATUAL

A proposição da democracia vem sendo discutida na sociedade contemporânea, de forma expressiva e sob os mais diversos enfoques.

Questionam-se conceitos básicos de representação e decisão baseados em maioria, enquanto segmentos minoritários, cada vez mais conscientes, não se permitem excluídos da maioria dita democrática. Progressivamente, os cidadãos buscam desfrutar dos seus direitos, assumir responsabilidades e exercer em plenitude suas liberdades.

Uma perspectiva original é apresentada por Touraine<sup>1</sup>, ao vincular a questão da democracia à capacidade de as sociedades livres arbitrarem exigências opostas. De um lado, as do mercado econômico e, do outro, as do sujeito pessoal e coletivo na resistência à lógica do mercado e na sua tendência a uma subjetividade, definida no desejo de liberdade individual e no recurso à tradição e à memória coletiva. Supondo participação e conflitos sociais, a democracia passa a ter, sobretudo, um caráter arbitral entre modernidade e identidade. Sob essa premissa, exige-se de tais sociedades o reconhecimento simultâneo de sua unidade e conflitos internos.

Outro enfoque analisa os diferentes contextos sociais e, portanto, distintos níveis de expectativas, levando à compreensão da democracia ao nível da cultura que se constitui e desenvolve numa comunidade. Sua base estaria localizada no comportamento do cidadão, onde é impossível consolidar-se, se predominar uma marginalização de segmentos sociais à educação, saúde, bem-estar.

---

<sup>1</sup> Alain TOURAINE. Que significa democracia? *O Correio da Unesco*. Brasil, nº 1, p. 6-10, jan. 1993.

Tal enfoque ressalta o papel do Estado ante a redução das desigualdades sociais: criar oportunidades de acesso da população aos bens, serviços e poder decisório, por intermédio de políticas sociais como instrumento de intervenção. Ao Estado cabe possibilitar os meios necessários ao exercício do direito de atuação efetiva no planejamento e execução das ações por parte da população interessada. Isso pressupõe a democracia como direito social, substrato da cidadania, e reconhece a efetiva participação da comunidade como base de legitimação da prática institucional pública<sup>2</sup>.

É pertinente, aqui, quando se aponta para um nível de correlação entre Estado, políticas sociais e sua legitimidade, destacar algumas reflexões de Habermas. Nos seus estudos sobre o crescente papel intervencionista do Estado - Estado de Bem-Estar -, o autor observa, na função distributiva de compensações sociais, o exercício do controle econômico e político das relações sociais, por um lado, garantindo a lealdade das massas e, por outro, comprometendo o desenvolvimento do processo discursivo, indispensável ao debate em torno das possibilidades do que viria a ser uma vida melhor<sup>3</sup>.

Outros autores destacam o caráter contraditório que a modernidade democrática apresenta em seu desenvolvimento histórico. Analisam que, sendo produto da formação social capitalista, a modernidade democrática transcende seus interesses de classe, passando a representar cada vez mais um valor universal.

Nesse sentido, segundo Coutinho<sup>4</sup>, abre-se a "consolidação da pluralidade dos sujeitos políticos, da autonomia dos movimentos de massa e

<sup>2</sup> Marilena CHAUÍ. A questão da democracia. In: WOLFE A; Teotônio dos SANTOS; Pablo González CASANOVA, et al. **A questão democrática**. Marilena de Souza Chauí, org. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980 (Coleção CEDEC)

<sup>3</sup> Jürgen HABERMAS. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

<sup>4</sup> Carlos Nelson COUTINHO, apud Itamar NUNES DA SILVA **Democracia e Cidadania**: um estudo da relação política do Estado com a sociedade civil no Governo da Frente Popular de Pernambuco. O

dos organismos da sociedade civil em relação ao Estado, da liberdade de organização, da legitimação da hegemonia através da obtenção permanente do consenso majoritário : todas essas conquistas democráticas”. Assim o autor defende para a sociedade atual, a combinação de institutos de democracia direta com democracia representativa, funcionando como mecanismos corretivos que viabilizem o aperfeiçoamento da democracia tradicional e a ampliação do exercício da cidadania. Tal abordagem, compreende, então, o desenvolvimento do processo de construção democrática com os sujeitos políticos coletivos atuando nos diferentes movimentos sociais, passando a influenciar os rumos da sociedade.

A participação direta em questões de interesse público, na gestão de empresas e ou/serviços, como instrumento de expressão da soberania popular, vem ao encontro da principal exigência da democracia, que se localiza no plano da representatividade.

Dessa forma, os princípios complementares - representação parlamentar e participação direta - comporiam o que esses autores denominam de um modelo misto<sup>5</sup>.

Bobbio<sup>6</sup> chama a atenção para a inexistência, na atualidade, de democracias exclusivamente parlamentares e democracias diretas puras. Para ele, não cabe, nesse último caso, considerar a existência de um regime, mas formas ou mecanismos que não podem existir de modo isolado.

Entre os mecanismos, dado o interesse específico do presente estudo, pode-se destacar os conselhos populares como de participação direta. À proporção que se institucionalizem, permitindo uma efetiva participação nas

---

caso dos trabalhadores em educação. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 1993, p. 30-1.

<sup>5</sup> Itamar NUNES DA SILVA. Ibid. p. 26-36.

<sup>6</sup> Norberto BOBBIO apud Itamar NUNES DA SILVA. Ibid, p. 34-5



decisões/ações do governo, tais conselhos poderão favorecer a identificação das reais necessidades e reivindicações da população, criando, ao mesmo tempo, condições objetivas para o controle estatal.

Compreende-se que o controle do Estado é o caminho para a cidadania plena, que evoluirá na proporção do acesso dos grupos sociais aos poderes econômico e político. Sob essa ótica, a participação por meio de grupos sociais organizados é recurso indispensável para a efetiva atuação popular, também ao nível de decisões macrossociais.

Cabe, ainda, uma última observação em relação à esfera da informação, como condição social à democracia.

Segundo Chauí<sup>7</sup>, a participação do indivíduo na vida social, além de ser resultado do volume e da qualidade das informações que possui, associa-se às possibilidades de acesso às fontes de informação. Exige, também, considerar as condições de aproveitamento e, sobretudo, de intervenção que detém. É interessante ressaltar esse aspecto pelo que sugere como reflexão sobre a "indústria cultural" como forma de manipulação das consciências - temática preferencial dos frankfurtianos e pela qual a Escola se tornou mais conhecida<sup>8</sup>.

As considerações feitas até então, ajudam a colocar a questão da autonomia dos indivíduos no centro das relações entre Estado e Sociedade. Tal aspecto é essencial ao estudo, no sentido da redefinição de concepções que, freqüentemente, orientam o debate democrático em torno de mecanismos e procedimentos de descentralização, participação e representação popular.

---

<sup>7</sup> Marilena CHAUÍ. In: **A questão da democracia**. In: WOLFE, A; Teotônio dos SANTOS; Pablo González CASANOVA, et al. *A questão democrática*. Op. cit. p. 150-53.

<sup>8</sup> Sob esse aspecto, ver: Barbara FREITAG - **A teoria crítica: ontem e hoje**. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

### 3. DESCENTRALIZAÇÃO : ALGUMAS REFLEXÕES

A oposição centralização-descentralização tem sido objeto de freqüentes controvérsias e recebe um tratamento privilegiado na história política, econômica, administrativa e cultural dos países em geral.

Particularmente na Europa, mas também na América Latina, a partir da década de 80, as relações entre Estado e cidadãos têm gerado importantes pesquisas, análises e intensos debates. Questões como a constituição dos Estados e os reflexos do seu processo de industrialização, as concepções dominantes nos segmentos politicamente mais representativos são alguns dos temas alimentadores da discussão.

Seja nos países centrais ou naqueles considerados de desenvolvimento capitalista atrasado, o direcionamento para as estruturas locais e regionais tem demandado movimentos de reformas institucionais. Sob diferentes concepções e focalizações, tais propostas descentralizadoras têm perseguido e produzido resultados os mais diversos.

Numa perspectiva racionalizadora - de sobrevivência econômica - a idéia vem sendo utilizada, com certa freqüência, como estratégia de redução de gastos públicos ou como mecanismo de neutralização de demandas sociais<sup>9</sup>. Tal lógica, restrita aos aspectos técnico-administrativos, nega o caráter político-institucional, onde estão imbricadas questões de distribuição de poder entre os diversos níveis decisórios.

---

<sup>9</sup> Sonia Maria Fleury TEIXEIRA. Descentralização dos Serviços de Saúde: dimensões analíticas. *Cadernos da Nona*. Brasília. v. 1, p. 27-42, 1992.

Jacobi<sup>10</sup> identifica algumas dimensões que envolvem o processo descentralizador, destacando o papel dos diversos agentes - centralizadores e descentralizadores - e suas relações com a distribuição de recursos e competências. Assinala, também, as ambigüidades político-administrativas da questão territorial, o debate sobre descentralização “versus” desconcentração, e questões ligadas à dinâmica organizacional. Enfatiza, como questões de maior impacto no plano das políticas de descentralização, o tema da participação e suas relações com as formas de gestão municipal.

Rofman<sup>11</sup> assinala que descentralizar é ampliar a base do sistema de tomada de decisões, dotando de capacidade plena de gestão o poder local para a busca de soluções. Observa a democratização do Estado e a participação popular como referências à análise avaliativa das experiências de descentralização.

De uma maneira peculiar, Jacobi<sup>12</sup> analisa a visão restrita da descentralização municipal como solução de caráter político-administrativo de democratização do Estado. Entende o autor que, em teoria, a descentralização representa, “a possibilidade de ampliação para o exercício dos direitos dos cidadãos, a autonomia da gestão municipal, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e uma potencialização dos instrumentos adequados para um uso e redistribuição mais eficiente dos recursos públicos”<sup>13</sup>. Nesse sentido, enfatiza a questão do poder e a necessidade de definição dos reais espaços de participação dos cidadãos. Assim, a descentralização - mais que uma proposta de ação político-

<sup>10</sup> Pedro JACOBI. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Cadernos da Nona*. Brasília, v. I, p. 113-20, 1992.

<sup>11</sup> Alejandro ROFMAN. *El proceso de descentralización en America Latina*: causas, desarrollo, perspectivas s.l. 1990. (mimeo).

<sup>12</sup> Pedro JACOBI. Participação e gerência dos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 26, n.2, abr/jun, 1989.

<sup>13</sup> Id. Ibid. p. 33-4.

administrativa - está associada a mudanças qualitativas na dinâmica da gestão, nos planos sociocultural e territorial.

Como envolve questões de cultura, identidade comunitária, participação, espaço político, entre outros, para além de uma proposta formal de organização territorial - visando a flexibilidade e agilidade na gestão -, a descentralização está relacionada à dimensão política substantiva, no sentido de mudanças sociais.

Concluído o tratamento conceitual do tema, passa-se a considerar algumas tendências e dificuldades no processo de descentralização na América Latina, particularmente no que diz respeito ao caso brasileiro.

Em primeiro lugar, no contexto da sociedade capitalista, é importante destacar as condições impostas aos países de capitalismo atrasado. A necessidade de garantir maiores investimentos, gerar empregos, resguardar a soberania nacional tem caracterizado, nos países latino-americanos, a presença de um Estado altamente centralizador<sup>14</sup>.

Os processos autoritários que se consolidam na América Latina, e no Brasil, a partir dos anos 60 e 70, fortalecem tais estruturas. Nesse sentido, aumentam o controle de recursos de poder pelo Estado, ampliado a todas as instâncias da sociedade civil ( das relações cotidianas as relações com o aparelho estatal). A queda dos governos militares, progressivamente, vai caracterizando uma nova etapa de transição para a democracia e coloca exigências de profunda reforma do Estado , dentro da qual destaca-se o tema da descentralização.

O'Donnell , em seus estudos sobre as relações entre o Estado Autoritário-Burocrático e a democracia, assinala as dificuldades à

---

<sup>14</sup> Sonia Maria Fleury TEIXEIRA. Descentralização dos Serviços de Saúde: dimensões analíticas. Op. cit, p. 28.

consolidação do processo democrático, destacando, no caso brasileiro, as grandes desigualdades sociais ao lado de um dinamismo econômico e padrões arraigados e repressivos de autoridade<sup>15</sup>. A privatização do Estado - sob pressão dos grandes grupos econômicos - ao lado da exclusão dos segmentos populares da sociedade impedem, para o autor, o desenvolvimento de valores democráticos na cultura política brasileira. Por outro lado, apesar dos avanços obtidos, observa-se uma débil capacidade de mobilização e articulação política dos setores populares, apresentando-se como dificuldades à consolidação democrática.

Esses fatores, somados à instabilidade do sistema político, têm gerado uma concentração de poder no topo, impedindo o movimento descentralizador para os municípios.

O movimento de 31 de março de 1964, no Brasil, reafirma a supremacia dos princípios da centralização e do autoritarismo no processo de reestruturação governamental, que se segue, sob o comando das Forças Armadas, fortalecendo o papel da União e aumentando, cada vez mais, a dependência dos municípios e dos próprios estados.

O momento atual, de consolidação democrática para os países da América Latina em geral e o Brasil, em especial, põe em destaque a questão municipal e o tema da descentralização como espaço político-institucional de participação,

Para a pesquisa, a observação remete à questão das políticas sociais: no caso, a política de saúde, a ser apresentada e discutida mais adiante. Não impede, porém, que, desde já, se ponha em discussão sua vocação potencialmente desmobilizadora, muito mais no sentido de disseminação de

---

<sup>15</sup> Guilherme O'DONNELL. Democracia delegativa. *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, v. , n. 31, p. 25-40, out, 1991.

formas de controle social, que de garantia de espaços de cidadania organizada<sup>16</sup>.

Pretende-se apontar na direção de uma prática qualitativa, portanto, democrático-transformadora e, nesse sentido, emancipatória, que vá ao encontro do caráter político da participação, objeto da análise que se segue.

#### **4. PARTICIPAÇÃO : QUESTÕES CONCEITUAIS**

O fenômeno da participação está diretamente vinculado e, por vezes, confundido com os processos de democratização política e gestão descentralizada.

Para o propósito do trabalho, de início, importa entender participação e descentralização como instrumentos de uma prática democrática ao nível municipal, aproximando cidadãos e instituições públicas. O intuito principal é a incorporação dos interesses de grupos sociais nos processos institucionais de decisão. Tal propósito associa-se claramente à identificação das necessidades sociais dos indivíduos que compõem uma dada comunidade; exige canais efetivos através dos quais a participação possa ocorrer, tanto quanto condiciona a existência de movimentos sociais organizados.

Em princípio, representaria para o cidadão o exercício do controle dos procedimentos das instituições estatais em relação à coisa pública. Ao mesmo tempo, fundamentada no acesso à informação e garantida sob critérios de representação, a participação deve se constituir em possibilidade

---

<sup>16</sup> Pedro DEMO. *Avaliação qualitativa*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.

de intervenção efetiva na ação pública e, conseqüentemente, no direcionamento da sociedade.

Uma forma de intervenção na vida pública que, orientada por uma motivação social concreta, se exerça de forma direta, o que faz supor interlocutores coletivos que propiciem uma representação ativa e representativa, e um método de governo com base num certo nível de institucionalização das relações Estado/sociedade<sup>17</sup>.

Em relação ao cidadão, é importante destacar que estudos e pesquisas têm demonstrado a possibilidade de associações entre os motivos que determinam o entusiasmo pela participação e o nível e resultados obtidos. Algumas demandas surgem diante da incapacidade de o Estado responder às necessidades sociais. Isso faz que setores da população tentem soluções para suas necessidades específicas. Outras podem decorrer de questões de caráter sociocultural, a exemplo dos movimentos feministas, ecológicos etc. Nesse caso, os movimentos reivindicatórios estão pautados, prioritariamente, nas contribuições positivas que uma participação organizada possa vir a oferecer em relação ao desenvolvimento de uma consciência crítica, fortalecendo o poder de reivindicação.

Esses ou outros os caminhos pelos quais se desenvolve o interesse pela participação, o que de fato se observa é o desenvolvimento de uma idéia de construção coletiva de uma noção de direitos, no sentido da ampliação do espaço de cidadania.

No âmbito do Estado, ressaltam-se as políticas sociais: para alguns, instrumentos de intervenção nas desigualdades sociais, ao mesmo tempo,

---

<sup>17</sup> Ver estudos de Pedro JACOBI sobre descentralização e participação.

segundo o modelo funcionalista-marxista<sup>18</sup>, respondendo às necessidades de acumulação capitalista e de legitimação do próprio Estado.

São inúmeras e controversas as abordagens que tratam da gênese das políticas sociais. Em relação ao tema, aqui serão apenas apontadas as relações que se desenvolvem entre os movimentos sociais e o Estado, reconhecendo os limites de ação dos atores sociais, em face de determinações estruturais do Estado capitalista.

No quadro político-institucional do país, a partir de 1983, Jacobi percebe uma tensão nos movimentos sociais entre a inovação (no sentido de uma relativa autonomia em relação ao Estado) e sua institucionalização (onde o autor questiona o potencial de transformação desses movimentos face ao Estado)<sup>19</sup>. Ele<sup>20</sup>, porém, identifica uma relação entre os movimentos sociais e o Estado em que os dois pólos se transformam. Se, por um lado, os movimentos sociais urbanos - objeto de sua investigação - redescobrem novas formas de ação e participação; por outro, o Estado amplia seu espaço, modificando a dinâmica de intervenção, cada vez mais apto a absorver a maioria das demandas populares.

Finalmente, numa perspectiva qualitativa de avaliação dos programas de política social, Demo<sup>21</sup> analisa o que considera uma dicotomia em relação à democracia, sustentada, de um lado, por um Estado que, ao mesmo tempo, propõe “seja controlado pela cidadania popular”.

Embora reconheça experiências estatais de identificação com interesses populares, o autor não vislumbra essa tendência no contexto do

---

<sup>18</sup> Sílvia GERSCHMAN - Sobre a formulação de políticas sociais. In: Carlos Nelson COUTINHO, Edmundo GALLO; Geraldo LUCCHESI, et al. **Reforma Sanitária: em busca de uma teoria**. Sonia Fleury Teixeira, org. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1989. p. 119-138.

<sup>19</sup> Pedro JACOBI. **Movimentos Sociais na transição democrática**. São Paulo: Cortez. 1987.

<sup>20</sup> Id. **Movimentos Sociais e políticas públicas**. São Paulo: Cortez. 1989

<sup>21</sup> Pedro DEMO. **Avaliação qualitativa**. op. cit. p. 89.



subdesenvolvimento capitalista. Sem eliminar, a priori, a possibilidade de uma ação transformadora dentro do Estado, ressalta os limites de tal ação, por causa do caráter desmobilizador nas políticas sociais.

O conceito de participação que adota - "processo histórico de conquista de autopromoção"<sup>22</sup> - e os elementos que considera relevantes ao fenômeno participativo - representatividade, legitimidade, participação da base e planejamento participativo auto-sustentado, convivência, consciência política, solidariedade, capacidade de crítica e autocrítica - parecem absolutamente coerentes com a perspectiva emancipatória desta pesquisa.

Ao tomar o fenômeno participativo como o centro da questão qualitativa, no sentido da qualidade de vida, o autor destaca uma relação importante entre as dimensões política e socioeconômica. E, o mais importante, o valor que atribui à avaliação qualitativa dos processos participativos.

À medida que a participação se baseia numa cidadania ativa, impõe-se, para as mudanças sociais pretendidas, a busca sistemática da comunicação efetiva, do diálogo e interpretação nas relações entre Estado e cidadãos.

Sob tal entendimento, está em jogo saber até que ponto a prática institucional pública representa a consolidação de um caminho democrático na sociedade, uma pista para a análise do processo de descentralização e democratização do setor saúde, a ser discutido no momento seguinte.

---

<sup>22</sup> Id. Ibid., p. 23.

## 5. SAÚDE: UMA PROPOSTA DE MUDANÇA SOCIAL

### 5.1. A DESCENTRALIZAÇÃO E O MOVIMENTO MUNICIPALISTA

O debate em torno da descentralização no sistema federativo brasileiro, no setor de saúde, assume característica de uma luta política frente os antimunicipalistas, baseados, principalmente, no argumento da incapacidade de gestão municipal.

Para uma melhor compreensão, é indispensável que se reflita sobre a política atual de saúde, expressa no texto constitucional de 1988, como uma proposta de mudança substantiva a se dar nos níveis normativos, organizativos e societários, portanto, numa perspectiva democrática<sup>23</sup>.

Cabe analisar o processo de definição dessa política, de forma a entendê-la como resultado de um intenso processo de discussões, conflitos, confrontos, negociações e acordos entre os representantes dos diferentes interesses em jogo<sup>24</sup>.

Como parte da evolução da posição político-institucional e financeira dos governos locais nos diversos regimes, quando se alternaram momentos de centralização e procedimentos descentralizadores, a proposta de municipalização da saúde, no Brasil, iniciou-se no final da década de 50.

No bojo das discussões relativas às “reformas de base” do governo de João Goulart, a III Conferência Nacional de Saúde, em 1963, incluía, em pauta, os temas da situação sanitária nacional, municipalização e Política Nacional de Saúde. Reconhecia a idéia da municipalização do setor, ao

---

<sup>23</sup> Para maiores aprofundamentos, sugere-se pesquisar os trabalhos de Eugenio Vilaça MENDES sobre a política SUS.

<sup>24</sup> Como referências teóricas desse relato retrospectivo do movimento municipalista, no setor de saúde, no país, utilizam-se trabalhos de diversos autores.

propor a criação de uma lei municipal que permitisse a garantia da estruturação dos serviços locais de saúde.

O movimento militar de 1964 provoca um retrocesso nas propostas de enfrentamento dessas questões, que retornam a um nível de discussão apenas técnico, sufocando e desmobilizando os segmentos sociais que pressionavam no sentido de amplas reformas no setor.

A década de 70 é marcada pela presença de uma grande crise política, decorrente tanto das questões econômicas do capital internacional, quanto do esgotamento do padrão de acumulação de capital, em face do insucesso do “milagre econômico”.

O modelo de desenvolvimento econômico dominante - centralizador, autoritário e excludente - define uma política de saúde voltada a pequenas parcelas da sociedade e a interesses do setor privado da economia. A ausência de prioridades nas ações estatais, ante as necessidades básicas da população, e o decréscimo significativo e contínuo de aportes financeiros para o setor, entre outras questões, contribuem para agravar o quadro sanitário da população, ao mesmo tempo em que vai tornando, progressivamente, ineficiente o setor público.

A situação estimula movimentos de crítica e resistência em setores da sociedade, localizados na academia e nos próprios serviços, junto com lideranças políticas e sindicais, o que gera propostas racionalizadoras como o Programa de Interiorização das Ações de Saúde (PIASS).

Em 1975, a Conferência Nacional de Saúde aprovava a tese da “participação popular” como estratégia ao sucesso das ações de saúde a serem implementadas sob a responsabilidade dos níveis estaduais, regionais e municipais.

Em 1978, a criação do Cebes - Centro Brasileiro de Estudos de Saúde - é fundamental para a construção de uma plataforma de governo para o setor, na qual a questão da democratização ganha destaque especial. Neste período, tem início uma articulação de experiências municipais, através da convocação de dois eventos que reúnem secretários municipais de saúde do nordeste e sudeste, respectivamente.

Um documento da direção nacional do Cebes - "A questão democrática na saúde"-, em 1979, sintetiza um conjunto de propostas do que vem a ser denominado o "movimento sanitário", contra-hegemônico no setor, com a participação de profissionais da área, de movimentos comunitários e associativos, de parlamentares e sindicalistas. O documento deixa clara uma proposta de descentralização e participação popular efetiva e aponta para a necessária articulação entre os diferentes níveis de governo, como condição de maior eficácia do setor.

Surge o Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde - Prev-Saúde-, em 1980, por meio de mecanismos interministeriais, geridos pela OPAS (Organização Panamericana de Saúde) - que visava a atenção básica a ser desenvolvida através de uma rede de serviços regionalizada e hierarquizada. Movimentos de resistência, entretanto, capitaneados pela Federação Brasileira de Hospitais (FBH) e Associação Brasileira de Medicina de Grupo (ABRAMGE), inviabilizaram o programa já de início.

Para responder à crise no setor, cada vez mais grave, o governo cria o Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária (CONASP). *Elabora-se um plano de organização de um Sistema Nacional de Saúde*, para o qual destaca-se a constituição da Comissão Interministerial de Planejamento (CIPLAN), envolvendo as áreas de saúde, previdência, trabalho

e educação. Através da CIPLAN e das comissões interinstitucionais estaduais, regionais, municipais e locais - CIS, CRIS, CIMS etc...), se inicia um processo de coordenação institucional e gestão colegiada. A proposta incluía a descentralização de atividades federais - agora restritas - para os estados e a participação dos usuários. Apesar de criadas as bases para a unificação do sistema, preservaram-se a autonomia e a verticalização de cada instituição.

Essa proposta racionalizadora é transformada em política institucional e, concretamente, operacionalizada no Programa de Ações Integradas de Saúde (PAIS). Ao mesmo tempo, a discussão da municipalização é fortalecida nos encontros de secretários municipais de saúde, ocorridos entre os anos de 1982 e 1985.

A crise de governabilidade, configurada no Governo do General Figueiredo, sob pressão da sociedade civil, da igreja, de setores do operariado e também do empresariado nacional, leva o Estado a assumir a necessidade de um processo de abertura política. Nesse contexto, é dado início ao processo de implantação das Ações Integradas de Saúde (AIS), em 1983, um marco na municipalização da saúde. A posse dos governadores eleitos em 1982 contribui para o fortalecimento da idéia da descentralização/municipalização, fazendo com que, progressivamente, a maioria dos estados brasileiros - Pernambuco entre os destaques - passem a reconhecer as AIS como estratégia de reordenamento da política de saúde.

Baseada na idéia de integração das instituições com interfaces com a saúde nos diferentes níveis, a proposta objetivava a universalização de cobertura, descentralização e participação da população.

O ano de 1984, todavia, evidencia resistências do segmento privilegiado pelo modelo privatista, ao mesmo tempo em que o país vive um momento de debates políticos intensos, com o início da formação da “Aliança Democrática”.

O discurso dessa frente, liderada pelo PMDB e PDS, elegendo Tancredo Neves, então Governador de Minas Gerais, apontava no sentido de medidas políticas de liberalização, redemocratização e expansão da cidadania<sup>25</sup>. A convocação, para 1986, de uma Assembleia Constituinte, com vistas a um novo ordenamento jurídico-institucional, expressa um compromisso com a democratização do país.

A morte do presidente eleito trará, de imediato, entre outros aspectos, problemas de legitimidade e credibilidade, aprofundando uma crise no país, em cuja vigência se desenvolve a Nova República. Paralelamente, surgem movimentos municipalistas na saúde, com a criação dos primeiros Conselhos Estaduais de Secretários e Dirigentes Municipais, que passam a atuar no sentido de maiores recursos e autonomia na definição de políticas e planos locais.

Convoca-se a VIII Conferência Nacional de Saúde (CNS), com a participação, pela primeira vez, de setores sindicais, associações de moradores e outras entidades representativas da sociedade civil. Precedida de pré conferências estaduais, o evento consolida propostas que fundamentaram o debate na Constituinte, em torno de questões essenciais para a reorganização do setor.

É importante registrar que, após a VIII CNS, é instituído o Grupo Executivo da Reforma Sanitária, conduzido pelo “movimento sanitário”, com o

---

<sup>25</sup> Aspásia CAMARGO. Transição e crise do poder público. Rio de Janeiro: FGV. s.d. (mimeo).

objetivo de subsidiar a Assembléia Nacional Constituinte. Configura-se um período de intensos debates, articulações e acordos possíveis em função dos diferentes interesses em jogo.

Em 1987, cria-se o SUDS - Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde - através de convênios com os governos estaduais. Apesar dos inúmeros problemas enfrentados na sua implementação, à essa etapa de transição das AIS (processo iniciado em 1983) para o SUS (assegurado na Carta Constitucional de 1988) atribui-se um papel político relevante na reforma administrativa do setor e no desmonte da máquina previdenciária, representada pelo INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social).

Pressões de lideranças políticas fisiológicas, junto à própria Presidência da República e ao setor privado com o apoio, principalmente, da burocracia do INAMPS e setores do Ministério da Saúde, tentaram insistentemente sustentar a proposta.

Articulados ao "Centrão", em 1987, essa resistência ao SUDS se torna mais intensa e leva à demissão de Hésio Cordeiro e sua equipe à frente do INAMPS, na defesa da Reforma Sanitária. Não se observou, então, uma reação correspondente favorável ao SUDS por parte da população, talvez, em função do baixo nível de informação e organização.

Em abril de 1988, em Olinda-Pe, realiza-se o V Encontro Nacional de Secretários Municipais de Saúde com representantes de todos os estados brasileiros (19 dos quais já com seus Conselhos Estaduais). Aprova-se o Estatuto e funda-se o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde - CONASEMS. Eleita, sua primeira diretoria assume o compromisso de lutar

pela municipalização da saúde em apoio à Reforma Sanitária, priorizando logo uma ação política junto à Assembléia Nacional Constituinte.

O resultado desse processo político vê-se consolidado na Carta Constitucional de outubro de 1988, na qual se consagra o princípio do direito à saúde como direito de cidadania universal garantido pelo Estado e aprova a criação do SUS como novo arcabouço institucional. Está, assim, instituída a nova política para o setor, Sistema Único de Saúde-SUS, a propor um novo padrão de organização e gerenciamento das ações de saúde.

No art. 198, da Seção II, do Tít.VII - Da Ordem Social, o texto constitucional explicita:

“As ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

Ao dispor sobre descentralização, o texto constitucional atribui ao município a condição de ente federado. É interessante observar que a nova Carta Constitucional mantém o regime federativo, inaugurado com a Constituição Republicana de 1891, entretanto, pela primeira vez, o município é alçado à condição de integrante da federação (“status” constitucional), embora seu reconhecimento constitucional já existisse desde 1934<sup>26</sup>.

Apoiado no princípio do pluralismo político, o texto constitucional de 1988 expressa uma correlação de forças que, de certa forma, representa o sentimento predominante na complexa sociedade brasileira do final do século.

---

<sup>26</sup> Ver Diogo LORDELLO DE MELLO. Federalismo e relações intergovernamentais. In: **Programa e textos da disciplina governo e administração pública**. GAP. Rio de Janeiro, EBAP-FGV, 1992, p. 1-15.



A possibilidade de o município editar leis orgânicas próprias é um elemento significativo para seu fortalecimento. Analisa Mukai<sup>27</sup> que a carta de 1988 também inova quanto à distribuição de competências e esclarece questões importantes ligadas à esfera da União, o que não se observava nas constituições precedentes. Sob esse aspecto, Lordello de Mello, no estudo infracitado, enfatiza a contradição entre a própria concepção de federalismo e o enfraquecimento de estados e municípios evidente no regime brasileiro.

O texto constitucional atual - federativo e municipalista -, ao privilegiar a descentralização e buscar fortalecer os poderes locais, atenta para essa questão, essencial à recuperação do desempenho governamental.

Retomando o caminho retrospectivo que se vinha desenvolvendo, segue-se à Constituição de 1988 a definição da Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90), que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, ao mesmo tempo em que define os parâmetros para o modelo assistencial e estabelece os papéis das três esferas de governo. Os "lobbies" privatistas e corporativos se mostraram, porém, muito fortes, fazendo com que a referida lei fosse aprovada, com vetos à proposta original, somente dois anos depois.

Em 28 de dezembro de 1990, é sancionada a lei 8.142 pelo Presidente da República, dispondo sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde.

Apesar das resistências, a reação de entidades e instituições envolvidas na luta pelas mudanças na saúde, estimuladas por uma decisiva

---

<sup>27</sup> Mukai, Toshio. *A Administração Pública na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva. 2ª ed. atualizada. p. 1-146, 1988.

atuação do CONASEMS, assegura os pontos essenciais à proposta do SUS como a autonomia municipal e a descentralização efetiva de recursos financeiros, indispensáveis ao bom desempenho do setor. Fiel ao texto constitucional, a legislação para a saúde expressa os princípios da descentralização, da universalidade e integralidade do atendimento e da participação popular.

Seguem-se as constituições estaduais e leis orgânicas municipais que, formalmente, vieram consagrar a autonomia municipal e os instrumentos de participação popular com o propósito de garantia do controle social do setor. Como exercício de cidadania, a prática do controle social condiciona mecanismos que propiciem o acesso às informações e à democratização dos processos decisórios, ao mesmo tempo em que requer a presença de representantes legítimos dos interesses diversos da sociedade. Criam-se, portanto, as Conferências e os Conselhos de Saúde em todos os níveis de governo, com base no critério da representação paritária, para se garantir o controle social do setor.

Em dezembro de 1992, pela Resolução CNS nº 33, o Plenário do Conselho Nacional de Saúde aprova um documento de recomendações para a constituição e estruturação dos conselhos nos níveis estaduais e municipais. O objetivo é orientar e incentivar a criação dessas instâncias, indispensáveis à consolidação do SUS. No citado documento, o Conselho de Saúde é definido como "o órgão ou instância colegiada de caráter permanente e deliberativo, em cada esfera de governo, integrante da estrutura básica da Secretaria ou Departamento de Saúde dos Estados e Municípios, com composição, organização e competências fixadas em lei". Torna-se, assim, instância privilegiada pela legislação na discussão, formulação e controle da

execução da política de saúde. O efetivo desempenho desse papel está indiscutivelmente vinculado à legitimidade da representação popular.

Para concluir, vale destacar a IX Conferência Nacional de Saúde, sob o tema “Municipalização é o caminho”, com o objetivo de apontar rumos para implementar o que constitucionalmente fora assegurado.

A rigor, apesar dos esforços no sentido da descentralização e da participação popular, os resultados até então obtidos, em relação ao desempenho do setor, têm-se mostrado insatisfatórios.

Limitadas aos aspectos formais, administrativos, as diretrizes postas à execução não vêm permitindo uma mudança expressiva no modelo assistencial vigente, desigual, excludente e com baixa resolutividade. Das informações pelos meios de comunicação, por manifestações de autoridades políticas e técnicas ou pelas publicações da academia, além do que é possível colher na atividade profissional, de uma maneira geral, continuam a dominar interesses partidários e práticas clientelistas e patrimonialistas, que reforçam mecanismos de privatização do poder público.

Alguns autores têm-se dedicado ao estudo dos limites e dificuldades nos serviços de saúde no Brasil de forma tal, que vários são os fatores identificados como determinantes do baixo desempenho do setor público.

Destacam-se, particularmente, para fins do estudo, as observações de Paim<sup>28</sup>, que identificam uma confusão entre municipalização e as noções de descentralização e democratização. Assinalando que o poder local, em si, não é necessariamente democrático, o autor aponta para canais eficazes de participação popular e instrumentos de ação política, utilizados no exercício da cidadania. Seriam, no seu entendimento, os mecanismos capazes de

---

<sup>28</sup> Jairnilson Silva PAIM. Quando a municipalização não é o caminho. **Tema**. Rio de Janeiro, n. 12, p. 27-8, nov. 1991 (Projeto Radis).

facilitar uma correlação de forças mais favorável à democracia e ao direito à saúde nos diferentes níveis de governo. O autor destaca a necessidade de fazer funcionar as conferências e conselhos de saúde, assegurados na legislação vigente, entre outras práticas de “publicização” do Estado e seus aparelhos.

É apropriado, agora, avançar na explicitação do processo de criação do Conselho Municipal de Saúde do Recife, objeto do estudo.

## **5.2 O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DO RECIFE: PROCESSO DE CRIAÇÃO / ELEMENTOS ESSENCIAIS**

Para a compreensão do Conselho Municipal de Saúde do Recife (CMS-Recife), como atualmente se apresenta, é indispensável: analisar os primeiros movimentos que podem ser considerados os germes de sua criação; identificar elementos que foram decisivos à organização e atuação dos movimentos sociais junto ao poder municipal; e acompanhar o desenvolvimento, as dificuldades e os resultados alcançados, do ponto de vista do processo participativo.

Prescreve-se uma retomada ao período anterior às eleições para prefeito da cidade, em 1985, da qual sai vitorioso, para a gestão 1986-1988, o advogado Jarbas Vasconcelos, hoje no segundo mandato.

No ano de 1984, o país se levanta em campanha por eleições diretas para a Presidência da República, tendo como pano de fundo a abertura democrática iniciada no Governo Figueiredo. A derrota da emenda Dante de Oliveira, em 25 de abril, é uma derrota para os setores sociais, desejosos de

mudanças nos planos político-econômico e social. Segue-se a formação da “Aliança Democrática” - união do PMDB e do PFL - com êxito no Colégio Eleitoral.

Em Pernambuco, como resultado das articulações nacionais, organiza-se uma Frente Progressista, sob a legenda do Partido Socialista Brasileiro (PSB), da qual fazem parte a esquerda do próprio PMDB, o Partido Comunista do Brasil (PC do B), dissidentes do Partido dos Trabalhadores e parte da esquerda dita independente. À Frente se filia o então candidato Jarbas Vasconcelos, em disputa pela Prefeitura do Recife contra representantes de três outros partidos, na primeira eleição direta, após o golpe militar de 1964.

Sob a bandeira da participação popular, garantindo o compromisso com a criação de canais institucionais, orientados pelos princípios da transparência na gestão, descentralização administrativa e participação direta e indireta na definição de prioridades, a campanha termina vitoriosa nas eleições de novembro de 1985<sup>29</sup>.

Com esse resultado, sob pressão do movimento em defesa da criação dos conselhos populares, realiza-se, de imediato, um seminário com a presença do prefeito eleito e equipe, onde são reafirmados os compromissos de campanha.

Algumas dificuldades surgem na elaboração de uma proposta de estruturação e funcionamento dos conselhos, do lado dos movimentos populares. Tais dificuldades são analisadas por Soares, na obra infracitada, como decorrentes da não visualização, pelos representantes populares, da

---

<sup>29</sup> O material básico de apoio para essa análise intitula-se **Poder local e participação popular**. Nele, Soares e LOSTAO resgatam a experiência de administração da Frente Popular na Prefeitura da Cidade do Recife, 1986-1988. Cf. José Arlindo SOARES; Salvador Soares LOSTAO. **Poder local e participação popular**. Rio de Janeiro: Rio Fundo. 1992

natureza, composição e alcance político dos Conselhos. Para o autor, predominavam concepções - de tradição marxista - ligadas à idéia de "duplo poder" ou de um processo de acúmulo de forças para tomar em definitivo o aparelho de Estado<sup>30</sup>.

Fundamentado no documento de campanha "Administração Pública e Canais de Participação Popular", institui-se o Programa Prefeitura nos Bairros. Seu objetivo é:

"implantar ações necessárias à consolidação do processo de democratização da gestão municipal, através da articulação entre os movimentos sociais organizados e os diversos órgãos da Prefeitura da Cidade do Recife, de modo a criar um sistema administrativo descentralizado e fundamentalmente caracterizado pela participação popular nas decisões e ações do governo"<sup>31</sup>

Como estratégia de implementação, a cidade é dividida em doze Regiões Político-Administrativas (RPAs). As "Plenárias de Avaliação" passam a ser adotadas como instrumentos principais e canais permanentes de participação dos movimentos organizados nas decisões e ações do governo.

É importante ressaltar que as prioridades das políticas setoriais, entre as quais as da saúde, passam a ser definidas no referido fórum de representação. Das secretarias existentes nessa gestão, a de saúde foi a que conseguiu maiores avanços, refletidos na implantação de comissões locais e da Comissão Municipal de Saúde, considerada embrião do atual Conselho Municipal de Saúde.

Alguns obstáculos sérios tiveram que ser enfrentados, entre os quais destaca-se, pela repercussão na imprensa local, o impasse na contratação de agentes de saúde por causa das decisões tomadas pelo movimento popular: de não aceitar a realização de concurso público, e de remeter as indicações

---

<sup>30</sup> Essas considerações de Soares, autor da obra acima referenciada, foram ressaltadas em entrevista realizada dentro dos procedimentos da pesquisa.

<sup>31</sup> Id. Ibid. p. 27.

para o próprio movimento. A situação é agravada com a atuação da Câmara de Vereadores, que reivindica sua participação meio a meio com o movimento popular, evidência da prática clientelística tradicionalmente adotada, o que gera uma grave crise no setor.

Apesar disso, o que tem sido divulgado, a partir de depoimentos dos envolvidos, de pesquisas e relatórios, sugere resultados positivos em relação às prioridades discutidas nas Plenárias de Saúde e aos índices declinantes de incidência de doenças, a exemplo do sarampo e difteria.

A avaliação dos resultados, impasses e avanços obtidos pelo Programa ressalta, para a gestão que se segue (1989-1992), uma desmobilização dos movimentos sociais e desativação dos instrumentos de participação. Mostra, porém, que as experiências originadas na gestão municipal da denominada Frente Popular possibilitaram o desenvolvimento de uma nova cultura no relacionamento político entre o poder público e os cidadãos. Essas experiências, baseadas na inserção dos segmentos populares organizados - como agentes de poder - e no reconhecimento do impacto nas condições de vida da população - como indicadores de avaliação de uma administração democrática - propiciaram a consolidação da "imagem da organização popular como agente de legitimidade da cidadania"<sup>32</sup>.

A discussão e a elaboração da Lei Orgânica - desdobramento da Constituição de 1988 - e do Plano Diretor da Cidade institucionalizam a presença das entidades populares.

No âmbito do setor saúde, a legislação municipal garante a participação paritária, em nível decisório, de entidades representativas da

---

<sup>32</sup> Salvador Soler LOSTAO. Participação popular: movimentos sociais urbanos em espaços institucionais. In: José Arlindo SOARES; Salvador Soler LOSTAO. **Poder local e participação popular**. Op. cit, p. 53.

comunidade, dos trabalhadores e do poder executivo na formulação, gestão e controle das políticas e ações de saúde, reservada, também, às unidades prestadoras de serviços a participação direta dos usuários.

Em janeiro de 1993, pela segunda vez, Jarbas Vasconcelos assume a prefeitura, apoiado em nova correlação de forças. Logo no início da gestão, a Secretaria de Políticas Sociais (SPS-Recife) divulga, para as representações populares das RPAs, a retomada do Programa Prefeitura nos Bairros, lançado, na gestão atual, em 20.03.93.

Em fins de 1994, a SPS-Recife torna público, pelos principais jornais locais, e debate, com representantes de entidades das regiões administrativas, a criação do Fórum da Cidade do Recife a ser instalado no primeiro semestre de 1995. A esse colegiado caberá, prioritariamente, o planejamento e controle na aplicação das verbas municipais, a partir de prioridades estabelecidas pelos próprios delegados, com a finalidade de romper com a decontinuidade administrativa que ocorre, com frequência, a cada novo governo.

O Diário Oficial da Cidade de Recife, nº 72, de junho de 1993, publica a instituição do Conselho Municipal de Saúde, segundo a Lei 15.733/93, de 18.06.93, e define o objetivo da Conferência Municipal de Saúde. Em relação ao Conselho, apresenta seus objetivos, estrutura e funcionamento. De caráter deliberativo e composição paritária, como parte da estrutura básica da Secretaria de Saúde, sua composição inicial é de vinte e dois ( 22) representantes: 50% vinculados ao Poder Público, aos prestadores de serviços e trabalhadores/profissionais do setor e 50% entre usuários e representantes de centrais sindicais. A instalação, divulgada pela imprensa



escrita através de entrevista com o Secretário de Saúde, marca o início do processo de municipalização dos serviços em Recife.

Nos termos da Lei 15.733/93, é elaborado o Regimento Interno do Conselho de Saúde, aprovado em reunião plenária, com a finalidade de disciplinar as diretrizes básicas e regulamentar atribuições, competências, atividades e funcionamento do CMS/Recife.

A portaria nº 2579, de 29.09.93, assinada pelo Prefeito da Cidade, nomeia os membros do Conselho, sob a presidência do Secretário de Saúde - Dr. Guilherme José Robalinho de Oliveira Cavalcanti.

Em junho de 1994, realiza-se a 2ª Conferência Municipal de Saúde de Recife cujo tema central é "Consolidação do SUS na Cidade do Recife". Entre os objetivos, destaca-se a discussão do papel e do desempenho do Conselho Municipal.

O relatório final do evento, entre outras questões, chama a atenção para a necessidade de estratégias de divulgação de informações à população, sobre o processo de municipalização em curso. Esse fórum, demanda uma proposta de reformulação na composição atual do CMS, de forma que, do total dos seus membros, 50% sejam de representantes dos usuários, 25% dos trabalhadores de saúde e 25% dos prestadores de serviços. Tal proposta, no momento tramitando na Câmara dos Vereadores, amplia o número de participantes de 22 para 24 membros, dos quais 12 usuários, 06 prestadores de serviços e 06 trabalhadores da saúde<sup>33</sup>.

O relato sucinto dessa trajetória de participação popular na cidade do Recife, a partir de sua localização no Programa Prefeitura nos Bairros, tem a intenção de: evidenciar que o debate democrático no município do Recife

---

<sup>33</sup> Ver relatório da 2ª Conferência Municipal de Saúde da Cidade do Recife. Jun, 1994.

extrapola o âmbito da Secretaria Municipal de Saúde; destacar a relação entre o CMS e as Plenárias de Avaliação das RPAS e, no que se prevê, com o Fórum da Cidade do Recife; destacar um movimento que, de certa forma, já se mostrava atuante, pelo menos, desde 1985. Isso é relevante, uma vez que a institucionalização dos Conselhos Municipais, na saúde, como mecanismos formais de participação, decorre da Constituição Federal, somente promulgada em 1988.

Do que foi exposto, cabe refletir sobre alguns aspectos: a possibilidade de que o desenvolvimento de uma prática de participação venha ampliar a capacidade de lidar com os conflitos, por parte dos agentes envolvidos, e contribuir para a compatibilização entre o ritmo das demandas dos movimentos populares e o tempo político da Administração; os riscos que a própria institucionalização pode trazer; e o possível controle dos movimentos de base em relação aos seus representantes eleitos.

Para Lostao<sup>34</sup>, a institucionalização da participação popular tem um caráter de permanência, obrigatoriedade e de sistematização de espaços de relação entre os movimentos sociais e o Estado, por intermédio do uso de canais de informação, consulta e decisão, que se torna direto e cotidiano, pelo qual o Estado reconhece a organização popular com uma força específica.

O mais importante a destacar é que a formalização da participação popular, em si, não assegura a existência de processos democráticos. Faz-se necessária a análise das possibilidades de intervenção efetiva por parte dos movimentos organizados da sociedade, na defesa dos seus interesses.

---

<sup>34</sup> Salvador Soler LOSTAO. Participação popular: movimentos sociais urbanos em espaços institucionais. In: José Arlindo SOARES; Salvador Soler LOSTAO. Poder local e organização popular. Op. cit.

## **CAPÍTULO II**

**HABERMAS:**

**A TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO**

## 1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O capítulo precedente expôs a criação dos conselhos municipais como instâncias privilegiadas de discussão, formulação e controle da política do setor.

Desde então, vêm sendo encorajadas pesquisas que permitam avaliar como se desenvolve tal processo. Entre elas, em 1992, sob a coordenação do Núcleo de Estudos de Saúde Coletiva e Nutrição da Universidade Federal de Minas Gerais - NESCON-UFMG -, com apoio do Ministério da Saúde, foi lançado um projeto de pesquisa a ser desenvolvida através de um "pool" institucional. O objetivo seria avaliar o funcionamento dos conselhos estaduais de saúde e realizar um levantamento cadastral dos conselhos municipais. O relatório final, apresentado em meados de 1993, tornou possível seu desdobramento em alguns trabalhos expostos no IV Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva, junho/94, que, sob diferentes enfoques, permitiram o debate sobre o controle social pela via da participação popular.

Apesar da inegável contribuição que estes estudos podem oferecer ao processo de municipalização com vistas à implementação do SUS, nenhum deles, contudo, trata das condições sob as quais se desenvolvem os processos participativos nos conselhos de saúde. Por conseguinte, justifica-se a pertinência deste estudo de caso como forma de oferecer elementos importantes de reflexão e crítica ao tema em questão. Compreende-se, também, que, em função deste trabalho, a teoria da ação comunicativa de Habermas apresenta-se como a moldura ideal para a perspectiva democrático-emancipatória que deverá apontar.

Nesse sentido, para que o estudo não se perca em ilimitadas e incontroláveis análises e pretensões, a autora estará atenta ao recorte dos aspectos essenciais que, na teoria, se mostrem passíveis de serem relacionados com o objeto específico do estudo.

Como introdução, o texto apresentará a crítica formulada por Habermas à racionalidade dominante na sociedade atual. Dentro desta, como o autor percebe e nega a sociedade contemporânea, propondo repensá-la a partir de um novo paradigma refletido na sua teoria do agir comunicativo. Daí, discutirá os fundamentos, objetivos, teses e conceitos centrais com os quais o autor trabalha. Finalmente, identificará os elementos que justificam ponderar sobre a possibilidade de sua aplicação na análise da participação popular no CMS-Recife.

## **2. A SOCIEDADE MODERNA : RACIONALIDADE TÉCNICO-CIENTÍFICA**

Filósofos e pensadores contemporâneos têm desenvolvido uma crítica severa à razão dominante na sociedade moderna atual.

A razão esclarecida do projeto iluminista, visando a libertar o homem da magia e da religião e a dominar a natureza para sua realização, instaura uma era de progresso e técnica que, para estudiosos da Escola de Frankfurt - Max Horkheimer e Theodor W. Adorno - termina por se voltar contra o próprio homem. Ao privá-lo de sua capacidade de julgar e decidir de forma consciente e autônoma, de determinar pessoalmente a sua vida, transforma-o em objeto a serviço da dominação.

Para esses pensadores, a matematização do universo e do saber promove um corte epistemológico sob o qual se desenvolve a ciência moderna, referida ao fazer técnico do homem. Assim, consolida-se a Modernidade como processo de racionalização, no qual se foram diferenciando as esferas da ciência, da moral e da arte, trazendo problemas de mediação à tradição cultural desenvolvida sob cada um desses aspectos.

Dedicados ao tema da racionalidade, mais especificamente em relação ao debate sobre a cultura e indústria cultural, os teóricos frankfurtianos reconhecem que o Iluminismo promove a dissociação da razão dos seus fundamentos éticos. Para esses estudiosos, a sociedade moderna reduz a linguagem a instrumento de repressão e dominação social, que termina por levar à decadência cultural<sup>1</sup>. Já para Herbert Marcuse, outro pensador da Escola de Frankfurt, a ciência “unidimensionalizada” passa a funcionar como ideologia - tecnocrática - legitimadora do sistema e, ao mesmo tempo, instrumento de dominação econômica e política com vistas à reprodução do capital<sup>2</sup>.

Admitindo parte da análise e validade dessas teses, Habermas aponta para uma transformação radical nos conceitos que orientam a ciência e a técnica modernas. Dedicar-se, em especial, aos estudos dos processos de racionalização e dissociação como característicos do mundo moderno. Sob o predomínio da racionalidade instrumental, num mundo transformado pela ciência e técnica, a moderna sociedade capitalista induz a separação entre o que ela denomina “mundo do sistema” - regido pela razão instrumental - e “mundo da vida” - regido pela razão comunicativa<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Alberto GUERREIRO RAMOS. *A nova ciência das organizações: uma reconstituição da riqueza das nações*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1989 p. 9-10.

<sup>2</sup> Barbara FREITAG. *A Teoria Crítica: ontem e hoje*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 90-96.

<sup>3</sup> Os conceitos “mundo do sistema” e “mundo da vida” serão tratados no tópico 5 deste capítulo.

Por outro lado, a complexidade dos subsistemas Economia e Estado, conseqüente ao crescimento capitalista, no seu entender, impõe a racionalidade tecnocrático-instrumental a outras esferas da sociedade, levando ao que chama de “colonização do mundo vivido”<sup>4</sup>.

Os âmbitos de ação fora da esfera da produção e, sobretudo, com função de integração social, ao serem penetrados pelas formas de racionalidade econômica e administrativa -burocratização e monetarização-, geram efeitos coisificadores que provocam as chamadas patologias da sociedade atual. Tais fenômenos, induzidos por mecanismos do sistema, terminam por afetar a linguagem como instrumento de integração do mundo da vida.

Para o autor, o desenvolvimento da sociedade capitalista e do Estado Moderno transformam o progresso técnico-científico em fundamento de legitimação, promovendo o fenômeno da despolitização das massas, legitimado pela consciência tecnocrática.

A sociedade capitalista impõe uma nova forma de produção que, à base do sistema de trabalho social, assegura uma infra-estrutura na qual se impõe o desenvolvimento progressivo dos subsistemas de ação racional teleológica. Essa racionalidade, pouco a pouco, apodera-se de todas as esferas vitais, dominando a ciência moderna para a produção de um saber tecnicamente utilizável.

Ao mesmo tempo, a crescente intervenção do Estado capitalista nos aspectos políticos e econômicos, contra as disfunções que ameaçam o próprio sistema, institucionaliza a racionalidade instrumental no âmbito da própria organização estatal. O processo alcança, em estágios mais

---

<sup>4</sup> Flávio Beno SIEBENEICHLER. **Jürgen Habermas**: razão comunicativa e emancipação. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1989. 151-153.

avançados de sua evolução, uma forma de intervencionismo estatal - Estado de Bem-Estar -, que passa a fazer uso das políticas sociais como instrumentos de manutenção do sistema e reprodução do capital<sup>5</sup>.

Essa mudança na atividade estatal é analisada por Habermas como uma reorientação da política dos fins práticos para finalidades técnicas, como tal, excluída à discussão pública. A restrição da atividade estatal a tarefas técnicas induz à despolitização da massa da população, promovendo a autonomização da ciência e da técnica, agora legitimadas para a evolução do sistema social. Assim, o conhecimento científico, de base empírica, passa a ser reconhecido como única fonte de saber.

A transformação do progresso técnico-científico como primeira força produtiva caracteriza, na sua visão, uma nova ideologia que afeta o interesse emancipador próprio do gênero humano. Interesse que reconhece ligado à manutenção de uma intersubjetividade fundada na compreensão e numa comunicação livre de dominação.

Dessa perspectiva, além de o sistema social cumprir as condições da racionalidade técnica, importa estabelecer uma discussão politicamente eficaz que permita vincular o saber e poder técnicos, desenvolvidos no mundo moderno, com o saber e querer práticos dos indivíduos. Adverte, porém, o autor quanto ao cenário atual em que não entrevê instituições firmes para uma discussão pública junto ao grande público dos cidadãos, também, onde se faz presente um sistema investigatório pautado numa divisão de trabalho e num sistema de dominação burocratizado.

---

<sup>5</sup> A partir dessa constatação, em várias das suas publicações, Habermas tenta demonstrar a insuficiência da teoria marxista, fundamentada na relação base/superestrutura. Cf., do autor, **Técnica e ciência como ideologia** (1994) e **Mudança estrutural na esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. 1984. Ver bibliografia anexa.



Trata-se, então, de buscar, pelo desenvolvimento de uma consciência política, uma mediação entre o progresso técnico e a práxis vital, de forma que os agentes políticos, assim transformados, possam julgar, em termos práticos, a direção e a proporção em que se quer desenvolver o saber técnico no futuro. Envolve uma responsabilidade e gestão mais coletiva, que oriente ciência e técnica com vistas a finalidades mais humanas.

Sob imperativos éticos, a proposta habermasiana de uma nova concepção de ciência e técnica é, em sua essência, emancipatória. Visa à transformação do homem como um ser puramente natural e socialmente determinado - fator de produção - em ator político, apto a deliberar, consciente de suas finalidades.

Por causa da vinculação que esse trabalho deverá sempre buscar entre a teoria que o orienta e a questão saúde, faz-se um pequeno desvio, chamando atenção para o conceito de necessidade.

Segundo Agnes Heller<sup>6</sup>, um desejo consciente, uma aspiração, intenção dirigida em todo momento para um dado objeto, que motiva a ação como tal. Sob esse ponto de vista, um conceito amplo de saúde deverá evidenciar uma unidade entre “necessidades existenciais” e “necessidades propriamente humanas”, objetivando o humano genérico.

Do ponto de vista de Gonçalves<sup>7</sup>, as necessidades são características do homem com finalidade, fixando seus objetos, instrumentos e produtos. Daí resultam “modelos de homem” - instrumento ou ator político, este último, criador de sua própria existência em relação aos processos interativos com outros indivíduos.

---

<sup>6</sup> Djalma Agripino de MELO FILHO. Repensando os desafios de Ulisses e Fausto: a saúde, o indivíduo e a história. Recife, 1994. *Cad. Saúde Públ.* Rio de Janeiro, 11 (1) jan/mar. 1995.

<sup>7</sup> Ricardo Bruno Mendes Gonçalves. *Práticas de Saúde: processos de trabalho e necessidades*. São Paulo, Cefor, 1992 (Cadernos Cefor, Textos 1).

Pretende-se chamar a atenção para uma relação possível entre o pensamento de Habermas e a reorientação de necessidades sociais e objetivos específicos, definidos no campo da saúde, que deverá apontar para uma articulação das necessidades segundo critérios de saber técnicos ratificados na consciência dos próprios atores políticos.

Para Habermas, uma sociedade cientificada só poderia constituir-se numa sociedade emancipada desde que o potencial de saber fosse colocado à disposição dos homens em condições isentas de dominação. Tal entendimento condiciona a superação do paradigma científico dominante que se despojou dos componentes éticos, objetualizando o indivíduo pelo predomínio de uma razão instrumental a serviço dos interesses da sociedade capitalista.

Nessa direção, o autor sugere uma nova concepção de sociedade num outro quadro institucional, sob novas relações, sem suprimir a razão instrumental - da esfera econômica, do dinheiro, da produtividade e de poder, mas subordinando-a a uma racionalidade comunicativa - dialógica - dos atores em interação. Uma perspectiva que confronta as relações de poder instituídos nos modelos de decisão historicamente adotados, ora criando uma dependência do saber especializado em relação ao político - modelo decisionista - ou, ao inverso, subordinando o político a uma inteligência científica - modelo tecnocrático<sup>8</sup>. A esses modelos, o autor contrapõe uma inter-relação crítica, uma comunicação recíproca entre especialistas e políticos, mediada e legitimada pela opinião pública política.

---

<sup>8</sup> Jürgen HABERMAS. **Técnica e ciência como ideologia**. Biblioteca de Filosofia Contemporânea. Lisboa: Edições 70. 1994.

Em relação aos demais, o modelo pragmatista concebido por Habermas, que será analisado mais detalhadamente em momento posterior, está necessariamente vinculado ao exercício de uma democracia substantiva.

A ruptura com a exclusão da discussão pública presente no projeto científico do mundo moderno, proposta pelo paradigma habermasiano, visa a reorientar o progresso técnico e suas possibilidades, vinculando-os aos interesses sociais e às orientações de valores de um mundo social da vida.

É a partir dessa crítica à sociedade moderna, particularmente em relação à racionalidade instrumental - da ideologia tecnocrática - e à colonização do mundo da vida - da ideologia funcionalista -, que Habermas inicia seu percurso para a elaboração da teoria da ação comunicativa, que será tratada a seguir.

### **3. HISTÓRICO E ESTRUTURAÇÃO DO PENSAMENTO: HABERMAS E PRINCIPAIS INTERLOCUTORES**

A principal característica do pensamento crítico da Escola de Frankfurt tem sido o compromisso com a mudança. À margem do marxismo-clássico essa categoria de pensamento sociológico procura abordar a realidade social no plano filosófico, teórico-prático<sup>9</sup>. De uma maneira geral, esses pensadores dedicaram-se, particularmente, à crítica da razão iluminista, à análise da cultura e da indústria cultural e à discussão do Estado no seu esforço de legitimação na sociedade atual.

---

<sup>9</sup> Para uma localização mais precisa da teoria crítica, em particular da Escola de Frankfurt, cf: BURREL e MORGAN. Paradigmas sociológicas e análise organizacional. (Trad. e adap. Sylvia Constant VERGARA). Rio de Janeiro: FGV. 1991. (mimeo).

Entre os herdeiros desta Escola, baseado num raciocínio menos reflexivo, no sentido hegeliano, e muito mais pragmático - embora diferente do sentido da prática revolucionária do marxismo tradicional -, Habermas se impõe o desafio intelectual de vincular a produção do saber às suas consequências para a humanidade. Dessa maneira, define seu estilo numa perspectiva transformadora da realidade social e emancipatória da humanidade, na busca sistemática de uma unidade entre teoria e práxis.

Para ele, a dinâmica e a complexidade da sociedade atual, os conflitos decorrentes da multiplicidade de interesses e interpretações em jogo, condicionam uma reflexão sobre a relação entre o progresso técnico e o mundo social da vida, que deverá ter por referência um sistema orientado pela formação de uma vontade política. Sob o ponto de vista do exercício democrático segundo a vontade e o entendimento dos indivíduos interessados na reprodução da vida social, o processo social estará submetido ao controle da sociedade.

O desafio de uma discussão política eficaz é traduzido por Habermas como uma “dialética de poder e vontade”, que necessita realizar-se de modo refletido, pela formação de uma consciência política capaz de constituir uma vontade coletiva no contexto de uma discussão geral, livre de dominação.

Apoiado na relação entre aspectos cognitivos e práticos morais do mundo, Habermas desenvolve uma concepção de evolução social que atribui um destaque particular à intersubjetividade, mediada pela linguagem. Tal conceito, essencial no seu pensamento, pressupõe um entendimento de que as relações interpessoais são passíveis de uma regulamentação ético-prática.

Confrontando o relativismo cultural, o autor defende a possibilidade de se compararem visões de mundo, de se julgarem, de forma racional, culturas e visões de mundos diferentes e, da mesma forma, se estabelecerem critérios de verdades universais. Considera que os aspectos práticos ou a práxis de uma cultura, onde se definem a moralidade, os valores e atribuições de sentido - evolução moral - baseiam-se no aperfeiçoamento da habilidade cognitiva e no nível de aprendizado de cada cultura<sup>10</sup>.

Com esse raciocínio, analisa a abertura à crítica e a maior capacidade de apreensão da vida moderna como indicadores da superioridade da visão moderna em relação à visão mítica. Ao mesmo tempo, critica a racionalidade moderna, reduzida aos aspectos instrumentais e dissociada de valores éticos.

Ante a crise ética moderna, postula uma ética intersubjetiva, que revaloriza uma razão comunicativa, profundamente democrática. Uma ética prática, subordinada ao entendimento, que fixe compromissos para a ação, responsabilizando os indivíduos. Subtende um nível de racionalização comunicativa, no seu entender, dependente do desenvolvimento cognitivo-moral dos indivíduos e do grau de desenvolvimento normativo dos coletivos, os quais se acumulam como capacidades do mundo da vida<sup>11</sup>. Tal nível de racionalização institucional, para ele, só será possível à medida que sejam eliminados os mecanismos coercitivos e restritivos à comunicação.

Sua crítica rigorosa à racionalidade econômico-administrativa, disseminada em amplas esferas do mundo da vida, não o impede de declarar a existência de espaços de formação de vontade coletiva atuando como contratendências à colonização sistêmica<sup>12</sup>. Reconhece, porém, que as

---

<sup>10</sup> Jürgen HABERMAS. *Técnica e ciência como ideologia*. Op. cit.

<sup>11</sup> Ver o desenvolvimento do conceito de mundo da vida no tópico 5 deste capítulo.

<sup>12</sup> Jürgen HABERMAS. *Teoria de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus. 1987b.

condições estruturais das sociedades do capitalismo tardio mostram-se como resistências a um processo de racionalização institucional.

Por questionar a possibilidade de interpretar a modernização capitalista como um processo de racionalização, ele constrói sua teoria de modernidade a partir de uma dialética de racionalização social.

Seu objetivo é sistematizar uma teoria pragmática da racionalidade e da ação comunicativa, baseada fundamentalmente na idéia de uma razão em ação. Como alternativa à filosofia da história, propõe que a teoria da ação comunicativa seja aplicada e testada numa teoria da sociedade centrada na ação social<sup>13</sup>.

Em linhas bem gerais, as observações até então feitas permitem mostrar a direção do pensamento de Habermas, todavia necessitam de um enquadramento conceitual, e até cronológico, mais preciso para uma melhor compreensão.

Assim, focaliza-se o início dos anos 60, quando Habermas associa-se à Escola de Frankfurt. Evidencia-se, nesse momento, sua reação à tradição positivista, expressa no paradigma funcionalista dominante, e ao que considera falhas da sociologia interpretativa<sup>14</sup>.

A partir da temática "conhecimento e interesse", o exercício teórico que desenvolve o leva à conclusão de que o processo de produção e reprodução do conhecimento é definido a partir de interesses que o orientam, dominam e comandam e, por sua vez, dependem de processos cognitivos<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Id. Ibid.

<sup>14</sup> Sobre o positivismo sociológico, o funcionalismo e a sociologia compreensiva, ver: Maria Cecília de Souza MINAYO. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco. 1993. Cap. 1. p. 19-88.

<sup>15</sup> Jürgen HABERMAS. **Conhecimento e interesse**. (Intr. e trad. José N. Heck). Rio de Janeiro: Guanabara. 1987.

Com a intenção de reconstruir a relação entre dominação societária e ideologia, ele faz uso de elementos da interpretação psicanalítica freudiana - do conflito entre o excedente pulsional, tendo por referência a estrutura familiar - paralelamente aos referenciais marxistas - que privilegiam a categoria trabalho. Daí, criticamente, vai elaborando a idéia do desenvolvimento da espécie humana como dependente das condições culturais da existência: trabalho, linguagem e poder.

Sob o pressuposto de vinculação da reprodução da vida social às condições culturais de trabalho e interação, destaca o processo de apropriação da natureza pelo homem, nas dimensões técnico-instrumental e prática do conhecimento como, especialmente, um interesse em uma comunicação livre de coação.

Dessa forma, em princípio, se os interesses dos indivíduos pressupõem a existência de necessidades, às quais buscam satisfazer no plano material e social - instrumental e comunicativo -, essas necessidades estão, antes de tudo, ligadas ao interesse na emancipação.

A satisfação de tais interesses do conhecimento, ou seja, o processo de formação de uma identidade racional, para o autor, está indissoluvelmente ligada aos meios trabalho e linguagem. O trabalho, visando à produção e a garantia das realizações materiais, é mediado pela linguagem - medium universal -, assumida como critério do processo de emancipação da humanidade.

Pouco a pouco, o refinamento do pensamento de Habermas, já por volta da década de 70, reconsiderando as bases - originárias - da problemática teoria-práxis, faz com que ele passe a assumir a linguagem e a comunicação como elementos centrais em seus estudos.

Nesse ponto, sua reflexão sobre a natureza e usos da linguagem - enfatizando a estrutura de dominação presente no discurso cotidiano - o conduz a uma teoria de competência comunicativa como instrumento de articulação de um conceito de racionalidade, base da sua teoria do agir comunicativo.

Ante o propósito da pesquisa, além da investigação das consequências políticas e psicológicas na sociedade moderna em face do predomínio da racionalidade técnico-instrumental, e da restauração do conceito de interesse racional, de certa forma já apontado, algumas considerações são indispensáveis para a compreensão dos conceitos centrais na sua teoria.

Destacam-se elementos marcantes na sua dissociação do pensamento frankfurtiano, sua tentativa de restauração do materialismo histórico e o diálogo crítico que mantém com o pensamento weberiano. Os principais aspectos do debate com Marx, Weber e os estudiosos de Frankfurt serão focalizados à medida que propiciem uma aproximação ao objeto do estudo.

Vale lembrar, também, que suas reflexões o levam a uma reavaliação do papel da filosofia, à qual reserva uma tarefa que envolve a crítica à ideologia positivista, tecnocrática e funcionalista, e a reconstrução do interesse emancipatório<sup>16</sup>. Sua resposta à concepção positivista e empirista está numa pragmática formal, à base de um conceito amplo de racionalidade comunicativa. Com vista ao interesse emancipatório, em oposição à filosofia da consciência, o autor apresenta a proposta de uma filosofia pragmática e hermenêutica, de caráter intersubjetivo e cooperativo.

---

<sup>16</sup> Flávio Beno SIEBENEICHLER. Op. cit.



A idéia central de uma razão processual está, para Habermas, referida a um conhecimento mediado linguisticamente e a uma relação entre prática e comunicação cotidiana .

Sua crença nos potenciais de resistência à coisificação da consciência e na possibilidade de processos de aprendizagem faz com que se esforce para a reformulação da teoria crítica de Frankfurt<sup>17</sup>, o que lhe permite esboçar uma análise reconstrutiva, colocada em termos de uma filosofia da história, uma teoria da evolução, de caráter interdisciplinar.

No entendimento de Habermas, tanto os frankfurtianos - especialmente se referindo a Adorno e Horkheimer - como Marx e Weber caem no dilema da filosofia do sujeito - macrossujeito da história -, para a qual busca uma saída através de uma leitura da evolução social, pela transformação da sociedade e dos indivíduos junto com suas identidades grupais e individuais. Trata-se de uma perspectiva intersubjetiva dos sujeitos em ação, baseada no conceito de racionalidade comunicativa que possa dar conta da dimensão social e moral da razão, destruída na concepção científica moderna.

Inicia, assim, sua tarefa de reconstrução do pensamento marxista clássico - dialética entre forças produtivas e relações de produção -, tomando por referência as mudanças estruturais que ocorrem com o Estado moderno na evolução da sociedade capitalista<sup>18</sup>.

Na teoria marxista, critica os conceitos de ideologia - inadequado à análise do problema de legitimação da sociedade moderna - e de conhecimento racional - reduzido à dimensão instrumental e tecnológica.

---

<sup>17</sup> Ver Barbara FREITAG. *A Teoria crítica: ontem e hoje*. 3ª ed. São Paulo. Brasiliense. 1990.

<sup>18</sup> Jürgen HABERMAS. *A Crise de legitimação no capitalismo tardio*. (Trad. Vamireh Chacon). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1980.

Para Habermas, a sociedade contemporânea caracteriza-se por um capitalismo regulado pelo Estado, que faz o mercado perder suas funções de produção material e estabilização das relações de classe. O intervencionismo político na esfera econômica evidencia a inadequação da visão marxista da valorização máxima da base econômica na definição e transformação da estrutura social.

Dessa visão reducionista do materialismo histórico decorre uma outra crítica, localizada na pouca importância que essa teoria atribui aos processos de socialização e de formação da consciência moral na evolução da sociedade. Assinala Habermas, que embora Marx tenha considerado tais elementos na sua análise histórica, contraditoriamente, ele não os incorpora na sua teoria.

Assim, o autor identifica a insuficiência do enquadramento categorial do materialismo histórico, negando que o potencial emancipatório dos indivíduos e da sociedade possa se dar exclusivamente a partir do desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção. Na sua análise, necessariamente, ele se dará a partir de um processo de evolução moral. Em seu lugar, propõe como mais adequada uma relação dialética entre interação e trabalho<sup>19</sup>, nos marcos institucionais do mundo da vida (cultura, ação comunicativa) e dos subsistemas da ação racional dirigida para fins (razão técnica, ação instrumental e estratégica) como motor da evolução social.

---

<sup>19</sup> Essas categorias - interação e trabalho - são reconhecidas por Habermas a partir do seu entendimento sobre a reprodução da vida sociocultural. Esta, na sua visão, ocorre, simultaneamente, nos **processos de produção** - trabalho -, segundo os quais os sistemas sociais adaptam a natureza externa à sociedade; e no **processo de socialização**, pelo qual os sistemas sociais realizam a integração da natureza interna, por meio de normas que necessitam justificação - através de ações comunicativas. Ver Id. Ibid., cap. 2.

Do seu ponto de vista, tanto o potencial produtivo quanto as formas de integração social amadurecem de acordo com a capacidade de aprendizagem dos sujeitos, nos níveis do saber e agir técnico-estratégico e cognitivo-moral .

Sob a mesma distinção fundamental entre trabalho e interação, ele critica a imprecisão do conceito weberiano de racionalização, inspirado no fenômeno da burocratização moderna, e lança o desafio de sua reformulação. Na sua análise, Weber concebe o processo de adaptação no capitalismo moderno, provocado pela instauração de mecanismos que garantam a ampliação dos subsistemas de ação teleológica e sua legitimação, como racionalização. A redução dessa razão moderna à dimensão instrumental e estratégica é decisiva para o Weber descrente do papel moral da razão, opinião com a qual Habermas não compartilha.

O fundamento da crítica está no conceito limitado de ação social weberiano - ação teleológica de atores isolados -, o qual desconsidera os aspectos comunicativos dos mundos subjetivos e intersubjetivos. Dito de outra maneira, o modelo de ação social monológica, objetivante, não propicia reconhecer mecanismos de coordenação da ação que se formam através de relações interpessoais, dialógicas, entre diferentes atores sociais.

Habermas procura explicar a burocratização moderna, a partir da absorção do mundo da vida - esfera da razão comunicativa - pelo mundo do sistema - domínio da razão instrumental.

Nos anos 80, sua tese da "colonização do mundo vital", que expressa a ameaça permanente do mundo da vida pelo predomínio da racionalidade teleológica, é o pano de fundo para evidenciar a necessidade de separação clara entre os conceitos "agir instrumental" e "agir comunicativo". O progresso científico e técnico, segundo assinala, só poderá se constituir em

potencial de libertação se não substituir a racionalização no outro nível. Isso exige uma interação lingüisticamente mediada, com a eliminação dos mecanismos indutores e produtores de dominação.

Reforça-se, aqui, seu esforço de restauração do conceito de um interesse racional, emancipatório que localiza numa comunicação livre de coações, a se expressar na estrutura da linguagem. Esta, na sua função de mediação entre trabalho e comunicação é, para Habermas, o próprio instrumento de emancipação humana.

A distinção que faz da linguagem como via de entendimento e transmissão de um saber cultural, mas, essencialmente, meio de socialização e integração social, através de atos de entendimento, é a trilha principal para a sua teoria da ação comunicativa<sup>20</sup>.

A compreensão por trás dessa teoria é a de que, através do uso da linguagem e de argumentos, os indivíduos, sob condições ideais de comunicação, podem chegar a um acordo racional. O consenso assim obtido é garantia de legitimidade e base para o desenvolvimento da capacidade de aprendizado e da consciência moral.

Para o desenvolvimento da teoria, Habermas busca recursos em diferentes disciplinas. Sob múltiplas perspectivas de análise, ele vai incorporando, recusando e/ou buscando a superação de suas teses. Uma boa imagem da dimensão de semelhante trabalho, mesmo perpassada de críticas, é construída por Giannotti ao citar que “Habermas pensa espacialmente, espalhando tábulas. A cada passo seu pensamento se quebra e defronta com teses alheias que são expostas, “radicalizadas” e incorporadas no amplo guarda-chuva da Teoria do Agir Comunicativo”<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Jüsen HABERMAS. *Teoria de la acción comunicativa*. Op. Cit.

<sup>21</sup> José Arthur Giannotti. Habermas: Mão e contramão. *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP. nº 31, p. 7-23, out, 1991.

Entre essas teses, é fundamental destacar o apoio que busca nos estudos lingüísticos de Austin, com a intenção de uma diferenciação precisa entre atos comunicativos e atos estratégicos. A partir daí avança metodicamente na tarefa reconstrutiva de identificação das estruturas gerais, presentes em toda e qualquer situação de fala. O objetivo é a explicitação de um saber pré-teórico, intuitivo, que os indivíduos lançam mão a partir do seu mundo vital<sup>22</sup>.

Por outro lado, entende-se que, também no mesmo momento, Habermas reconstitui os pressupostos metodológicos da hermenêutica tradicional - baseada na interpretação da linguagem explícita, do texto concreto - para uma proposta de complementaridade com a dialética. Sob esta última visão, reserva-se ao intérprete a tarefa do entendimento do texto como uma representação social de uma realidade que, ao mesmo tempo, resulta de um processo social - trabalho e dominação - e de um processo de conhecimento expresso na linguagem<sup>23</sup>.

Do ponto de vista do método de análise, a pressuposição básica a essa compreensão é o entendimento de que não se pode pretender a verdade dos significados nos aspectos formais, objetivos, da interpretação cuidadosa e profunda da análise dos textos. Ela exige a investigação dos aspectos que envolvem as dimensões sociopolítica - econômica e cultural onde o discurso se desenvolve. Significa dizer da necessidade da definição das situações e da explicitação das razões que definem o autor no seu texto.

Das últimas considerações, decorrem duas questões que merecem destaque.

---

<sup>22</sup> Flávio Beno Siebeneichler. Op. Cit.

<sup>23</sup> Maria Cecília de Souza Minayo. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. Op. cit.

A primeira está relacionada à elaboração de uma teoria consensual de verdade, referida à idéia de sua determinação em relação à argumentação. Na teoria habermasiana, o critério de verdade será resultado do consenso obtido através de uma argumentação discursiva que deverá assegurar a continuidade do processo de esclarecimento. Razão e verdade não mais são tratados como valores absolutos universais, mas compreendidos como procedimentos - regras de jogo - fixados consensualmente e obtidos numa comunicação dialógica, seguindo a lógica do melhor argumento<sup>24</sup>.

A outra leva em conta que, à base de um novo paradigma interpretativo, a perspectiva habermasiana configura um método hermenêutico-dialético de análise e interpretação da realidade que, essencialmente, objetiva a interpretação da fala sob uma visão totalizante e histórica onde ela se produz<sup>25</sup>.

Prosseguindo na apresentação dos suportes teóricos utilizados por Habermas para a elaboração da sua teoria, destaca-se o recurso ao conceito de aprendizado construtivo de Jean Piaget - teoria do desenvolvimento cognitivo - como instrumento principal de interpretação da evolução social como processo de aprendizagem. É indispensável ressaltar, também, a utilização da teoria do desenvolvimento moral de Kohlberg e da teoria das perspectivas de ação de Selman<sup>26</sup>.

Sob esses enfoques da psicologia do desenvolvimento, ele defende a universalidade dos princípios éticos do discurso moral e da argumentação em geral. A partir da introdução do que chama princípio da universalização como regra de argumentação para discursos práticos, o autor fundamenta uma ética

---

<sup>24</sup> Barbara FREITAG. Op. cit.

<sup>25</sup> Maria Cecília de Souza MINAYO. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. Op. cit. p. 218-28.

<sup>26</sup> Jürgen HABERMAS. *Consciência moral e agir comunicativo*. (Trad. Guido A. de Almeida). Rio de Janeiro: Tempo Universitário. 1989.

do discurso - o agir orientado para o entendimento mútuo -, que, por sua vez, remete à teoria do agir comunicativo.

Para concluir este tópico, é válido retomar o objetivo primeiro de Habermas no seu esforço de superação da perspectiva empirista e positivista que define uma razão de caráter objetivo e instrumental, reduzida à dimensão técnica. A esta concepção, ele contrapõe uma razão processual, centrada na comunicação e baseada num processo de entendimento intersubjetivo entre sujeitos capazes de falar e agir. Dessa competência, específica da espécie humana - uso da linguagem - sob o pressuposto da democracia radical, Habermas extrai sua crença no potencial de racionalidade inerente à razão comunicativa, reconhecendo a condição necessária para os indivíduos alcançarem à maioria, a racionalidade.

Conforme ressalva inicial, com essas considerações, acredita-se que a pretensão indicativa da estruturação do pensamento teórico de Habermas esteja satisfatoriamente atendida.

O texto a seguir buscará alcançar um certo nível de aprofundamento dos principais conceitos e teses decorrentes.

#### **4. O AGIR COMUNICATIVO E A TEORIA DISCURSIVA**

A crítica ao instrumentalismo do modelo weberiano de ação social - sustentado pelo paradigma da filosofia da consciência ou do sujeito - é o caminho que levará Habermas à elaboração da sua teoria de ação comunicativa.

Ele considera que M. Weber, sob esse paradigma, orientado por uma atitude objetivante e uma racionalidade restrita ao saber técnico, desenvolve uma tipologia de ação social que não leva em conta o resultado decorrente das relações interpessoais que ocorrem entre sujeitos, sob dadas condições<sup>27</sup>.

Baseado na análise lingüística de J. L. Austin - dupla estrutura performativa proposicional -, Habermas prossegue no sentido da diferenciação entre os conceitos de ação instrumental, ação estratégica e ação comunicativa, correlacionando-as a uma teoria de mundo.

O autor destaca a existência, em todo proferimento, de um componente locucionário - constativo - de conteúdo propositivo, cognitivo, referido a um objeto ou estado de coisas, ao qual se associam as dimensões do verdadeiro ou falso; e um componente ilocutivo - performativo - que remete a um co-sujeito, que é, portanto, capaz de estabelecer um vínculo intersubjetivo<sup>28</sup>. Significa dizer que o indivíduo, em processo de comunicação, enquanto transmite uma idéia, também age, assumindo, simultaneamente, a condição de falante e ator.

A parte performativa, de afirmação de uma proposição - componente ilocutivo -, é que explicita o caráter auto-reflexivo do sujeito em busca do entendimento. Nesse sentido, propicia vincular pretensões de validade - verdade, correção e autenticidade - às proposições, que, por sua vez, se entrelaçam e relacionam aos mundos dos estados de coisas, das normas e das vivências. São estas pretensões de validade, associadas aos atos de fala

---

<sup>27</sup> Francisco Javier Uribe RIVERA. **O agir comunicativo e a planificação estratégica no setor social e sanitário**. um contraponto teórico. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro. Escola Nacional de Saúde Pública. 1991.

<sup>28</sup> Ver: José Arthur GIANNOTTI. Op. cit. 8-9.



- constataativos, regulativos e expressivos<sup>29</sup> - que constituem os elementos diferenciadores da linguagem humana.

Da análise da teoria da ação social weberiana, Habermas estabelece uma distinção entre tipos de ação, primeira etapa na elaboração de sua teoria de ação, ponto de partida para uma teoria da sociedade. Nesse percurso, ele recorre à psicologia do desenvolvimento, conforme referências anteriores, que o leva a sustentar para a modernidade um tipo de moral pós-convencional - de princípios -, pautada na universalização de procedimentos de discussão moral<sup>30</sup>.

A distinção que ele faz sobre os tipos de ação considera que:

. a ação instrumental, relacionada ao controle das coisas, diz respeito ao mundo objetivo. A idéia básica localiza-se na seleção adequada de meios técnicos sob o critério da eficiência máxima;

. a ação estratégica, sob uma perspectiva formal-utilitária, orienta-se para o êxito. Tal objetivo condiciona o reconhecimento da capacidade de outros sujeitos, ao mesmo tempo em que busca exercer influência sobre a definição de situações, decisões ou motivos identificados nos oponentes;

. finalmente, a ação comunicativa, referida às interações nas quais todos os participantes ajustam mutuamente seus planos individuais de ação, tendo como objetivo o entendimento<sup>31</sup>.

Com isso, Habermas formula sua tipologia de ação, procurando relacioná-la a uma teoria de mundo - na perspectiva da ação e dos atores - ,

<sup>29</sup> Atos de fala:

. **constatativos**, são de conteúdo descritivo, caracterizam forma de ação social denominada "conversação".

. **regulativos**, valorativos, caracterizam o agir comandado por normas;

. **expressivos**, caracterizam o agir dramático.

Cf. Flávio Beno SIEBENEICHLER. op. cit. p. 65-68..

<sup>30</sup> Jürgen HABERMAS. Consciência moral e agir comunicativo. Op. cit.

<sup>31</sup> Francisco Javier Uribe RIVERA. Op. cit.

apoiado na distinção entre os mundos objetivo, subjetivo e social, elaborada por Karl Popper.

Assim, ele define<sup>32</sup>:

. uma **ação teleológica** -instrumental e estratégica - relacionada a fatos e proposições assertóricas, referida unicamente ao mundo objetivo das coisas. Do ponto de vista da utilização da linguagem, essa ação está associada aos atos de fala constatativos, de conteúdo descritivo, e pretensões de verdade, dos quais resultam obrigações no sentido de apoiar o agir na interpretação das situações. Nesse caso, não necessariamente encontra-se uma relação direta entre a exposição dos fatos e a intenção instrumental;

. uma **ação normativa**, associada ao mundo social, que visa à regulamentação legítima das relações interpessoais. No tocante ao uso da linguagem, refere-se aos atos de fala regulativos e valorativos, com pretensões de correção, dos quais necessariamente resultam obrigações;

. uma **ação expressiva**, relacionada a proferimentos referentes ao mundo subjetivo, das vivências interiores. Ao nível da linguagem, vinculam-se aos atos de fala expressivos, com pretensões de autenticidade, para os quais, imediatamente, seguem-se obrigações no agir;

. uma **ação comunicativa**, voltada para o entendimento. Diferentemente das anteriores, a ação comunicativa está relacionada, simultânea e criticamente, aos três mundos - objetivo, subjetivo e social. No que se refere à linguagem, associa-se aos atos comunicativos ilocucionários - que têm força para criar vínculos intersubjetivos - com pretensões de

---

<sup>32</sup> A síntese que será apresentada, envolve os tipos de ação e suas relações com a teoria de mundo e com as tipologias dos atos de fala, e foi construída a partir dos estudos de Francisco J. U. RIVERA. (1991) e Flávio B. SIEBENEICHLER (1989).

compreensibilidade e inteligibilidade da mensagem presente nos proferimentos comunicativos.

Na ação comunicativa, os indivíduos perseguem seus objetivos à medida que é possível conciliá-los na base de um acordo alcançado comunicativamente. Fundamenta-se em pretensões de validade cuja aceitação significa que o ouvinte concorda e se obriga a ações resultantes do ato de fala. Quando as pretensões não são reconhecidas, desdobra-se um processo argumentativo para a obtenção de um acordo entre sujeitos "lingüística e interativamente competentes". Tal acordo deve ser compreendido como o reconhecimento intersubjetivo da pretensão de validade levantada pelo falante.

É importante caracterizar o procedimento argumentativo - discurso - como o momento da problematização de um fragmento do mundo da vida, ou seja, quando não há o reconhecimento das pretensões de validade.

Para Habermas, embora um proferimento possa realçar um dos três mundos e, assim, um tipo específico de pretensão que cada um diferentemente sobrecarrega, as pretensões de validade - verdade, correção ou autenticidade - estarão sempre referidas umas às outras.

Entretanto, diferentemente do mundo objetivo, as normas referidas ao mundo social requerem fundamentação para serem legitimadas, o que sugere contextos discursivos, democráticos, dependentes do uso regulativo da linguagem. Na visão de Habermas, a validade de juízos morais sugere uma passagem imediata para uma lógica de discursos práticos, meio através do qual pode-se examinar a pretensão de correção inerente à elaboração de normas e valores. O discurso prático é, nesta concepção, um processo para exame da validade das normas e não para a produção de normas justificadas,

ao mesmo tempo em que é essencial sua compreensão como parte do processo da comunicação, voltado para a produção de um consenso verdadeiro<sup>33</sup>.

Por sua vez, os contextos práticos discursivos requerem uma universalização de procedimentos, que Habermas fundamenta através de pressupostos da argumentação, sistematizados como regras de discurso por Alexy<sup>34</sup>.

- . “É lícito a todo sujeito capaz de falar e agir participar de discursos.
- . É lícito a qualquer um problematizar qualquer asserção.
- . É lícito a qualquer um introduzir qualquer asserção no discurso.
- . É lícito a qualquer um manifestar suas atitudes, desejos e necessidades.
- . Não é lícito impedir falante algum, por uma coerção exercida dentro ou fora do discurso, de valer-se de seus direitos estabelecidos.”

Ao refletir sobre as limitações de espaço e tempo para a aplicação dessas regras em contextos sociais, Habermas promove uma relativização dos aspectos formais, idealmente construídos na sua teoria. Na direção, prescreve um preenchimento aproximativo e suficiente das condições mencionadas e a necessidade de dispositivos institucionais que neutralizem tais limitações<sup>35</sup>.

E assim, ele vai adiante na fundamentação do princípio da sua ética do discurso que, em vez de preocupações com orientações de conteúdos, está vinculada a procedimentos discursivos. Sob o princípio ético-discursivo, só podem reclamar validade as normas que tenham o assentimento de todos os concernidos, como participantes de um discurso prático. No entendimento habermasiano, para que a obtenção de um acordo possa ser considerada

<sup>33</sup> Flávio Beno SIEBENEICHLER. O. cit.

<sup>34</sup> Cf. regras do Discurso por Alexy. In: Jürgen HABERMAS. **Consciência moral e agir comunicativo**. Op. cit., p. 112.

<sup>35</sup> Id. Ibid., p. 114-5.

racional, é indispensável que os indivíduos participantes de processos comunicativos entrem em desempenho discursivo orientado para o entendimento.

Finalmente, a partir dos pressupostos da argumentação, pode-se explicitar a “situação de fala ideal” - conceito-chave a ser utilizado como instrumento de análise desse estudo - como aquela que “se caracteriza pela possibilidade de que todos os participantes de uma discussão possam usar eqüitativamente todos os tipos de atos de fala”<sup>36</sup>.

Assinala Rocha, em sua obra infracitada, que tal situação não ocorre no discurso empírico, e nela se dá a condição para que o consenso obtido em consequência de uma discussão, conforme postula Habermas, seja um consenso verdadeiro.

Concluindo, o agir comunicativo depende do uso da linguagem dirigida ao entendimento, porém se faz necessário o preenchimento de determinadas condições:

- “os atores participantes tentam definir **cooperativamente** os seus planos de ação, levando em conta uns aos outros no horizonte de um mundo da vida compartilhado e na base de interpretações comuns da situação. Além disso, eles estão dispostos a atingir esses objetivos mediatos da definição da situação e da escolha dos fins assumindo o papel de falantes e ouvintes que falam e ouvem **através de processos de entendimento**”<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Alexandre Sergio ROCHA. Cientificidade e consenso: esboço de uma epistemologia a partir da teoria consensual de verdade de Jürgen Habermas. **Epistemologia**: a cientificidade em questão. L. Oliva, org. Campinas (SP): Papirus, 1990, .p. 182.

<sup>37</sup> Jürgen HABERMAS. **Pensamento pós-metafísico**: estudos filosóficos.(Trad. Flávio Beno Siebeneichler). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 72, 1990a.

## 5. A PRAGMÁTICA FORMAL E OS CONCEITOS DE MUNDO DA VIDA E SISTEMA

A pragmática formal habermasiana, sob o pressuposto do primado da ação comunicativa, é um esforço de reconstrução das condições ideais de todas as ações comunicativas voltadas ao consenso. A idéia que a fundamenta é da crença na possibilidade de processos de auto-reflexão e emancipação dos agentes através da linguagem, como meio de reprodução social. Por meio da utilização dos atos de fala, performativamente, os indivíduos assumem a condição de intérpretes dos elementos do chamado mundo da vida.

Encontra-se aí um conceito-chave no entrelaçamento que Habermas procura realizar entre a sua pragmática formal e uma teoria da sociedade<sup>38</sup>. A transposição para o plano lingüístico e formal do paradigma da comunicação, a partir da perspectiva dos participantes, torna-o um conceito complementar ao do agir comunicativo.

A utilização desse conceito como um saber cultural lingüisticamente mediado permite identificar os componentes simbólicos do mundo da vida, representados pela cultura (através da qual os indivíduos extraem suas interpretações) pela sociedade (de cujos instrumentos e mecanismos se estruturam as normas que regulam as relações entre indivíduos e grupos) e pela personalidade (como o conjunto das competências que conformam as individualidades).

O mundo vital para Habermas apresenta-se, assim, como um a priori social, um celeiro de saber cultural pré-reflexivo, que será utilizado pelos

---

<sup>38</sup> Flávio Beno SIEBENEICHLER. Op. cit.

indivíduos em cada situação nova de ação. A cada problematização de fragmentos do mundo da vida, os indivíduos lançam mão do saber acumulado que se reflete num conjunto de interpretações da realidade, a partir do qual formam-se os contextos dos processos comunicativos<sup>39</sup>.

Aqui, Habermas faz sua proposta de mediação entre a pragmática formal e a teoria da sociedade, lançando mão de um “conceito cotidiano de mundo da vida”. Os atores, tendo por base suas exposições narrativas, põem um conceito “profano” de “mundo”, no sentido de mundo cotidiano ou de mundo da vida, a significar a totalidade dos estados de coisas que podem se refletir em histórias verdadeiras<sup>40</sup>. A partir de tal concepção, ele desenvolve um enfoque dialético de sistema rumo a uma teoria de evolução social.

Como estratégia teórica para distinguir entre integração social e integração sistêmica, o autor considera a evolução social regida, ao mesmo tempo, pela intensificação da complexidade das estruturas sistêmicas e pelo aumento do grau de racionalidade das estruturas do mundo vital, em função de processos de aprendizagem.

A sociedade é interpretada como um complexo dialético entre mundo vital e mundo do sistema, recurso que emprega para analisar as patologias do mundo moderno. Com essa referência, Habermas destaca o incremento da complexidade sistêmica como decorrente da diferenciação estrutural do mundo da vida, que, por sua vez, está sujeita à lógica própria de uma racionalização comunicativa.

É relevante para este estudo a identificação das etapas evolutivas do desenvolvimento da consciência moral que ele realiza a partir dos estudos de L. Kolberg - teoria do desenvolvimento da consciência moral - de forma a

---

<sup>39</sup> Id. Ibid. p. 120-8.

<sup>40</sup> Jürgen HABERMAS. *Teoria de la Acción Comunicativa*. Op. cit., p. 193.

relacioná-las às condições sob as quais torna-se possível o desenvolvimento de uma Ética Discursiva como processo de aprendizagem.

A teoria do desenvolvimento da consciência moral de Kolberg, baseada numa concepção construtivista da aprendizagem, reconhece seis estágios de evolução do pensamento moral. Para Habermas, a passagem de um estágio para outro é vista como um processo de aprendizado. Os estágios, de conteúdo e orientações diferentes, distribuem-se em três níveis: pré-convencional, convencional e pós-convencional<sup>41</sup>.

No primeiro nível, a perspectiva é instrumental e individual. O nível convencional permite expectativas interpessoais mútuas e uma idéia de preservação do sistema social, e, ao mesmo tempo, uma consciência como cumprimento de obrigações definidas para si e em relação às conseqüências para o bem-estar da sociedade ou do grupo. Por fim, o nível pós-convencional evolui de decisões apoiadas em direitos, valores e contratos legais básicos em uma sociedade (estágio a partir do qual é possível examinar a validade das normas) para um estágio orientado por princípios éticos universais.

A essa teoria de desenvolvimento cognitivo-moral Habermas junta uma compreensão descentrada de mundo. Esta se caracteriza por uma complexa estrutura de perspectivas ligada ao sistema formal de referências dos três mundos - objetivo, social e subjetivo - em relação com as atitudes da primeira, segunda e terceira pessoa<sup>42</sup> e, também, com aquelas perspectivas "fincadas na própria situação de fala e vinculadas aos papéis comunicacionais".

É dessa compreensão descentrada de mundo, com a ajuda dos estágios de adoção de perspectivas distinguidos por R. L. Selman, utilizados como contribuição à teoria de Kolberg, que se torna possível a distinção entre

---

<sup>41</sup> Jürgen HABERMAS. *Consciência moral e agir comunicativo*. Op. cit., p. 152-64.

<sup>42</sup> Id. Ibid., p. 169-204.



mundo e mundo da vida. Selman caracteriza três estágios de adoção de perspectivas com base nas formas de conceber pessoas e relações<sup>43</sup>.

O primeiro evidencia a distinção das características físicas e psicológicas das pessoas (de 05 a 09 anos de idade aproximadamente) e perspectivas subjetivas de si e do outro claramente diferenciadas. É importante identificar que tal concepção é unilateral, do ponto de vista de um ator, no qual o sistema de relações entre o eu e o outro inexiste. Nesse estágio, os indivíduos respondem a uma ação com uma ação semelhante.

No segundo estágio (cerca de 7 a 12 anos de idade), a perspectiva adotada é da segunda pessoa. Há uma definição coletiva de situação pela percepção do sistema de relação entre falante e ouvinte. Aqui, os participantes da relação se colocam na perspectiva da ação do outro, e reconhecem a possibilidade de atitude semelhante pelo outro.

O terceiro estágio (de 10 a 15 anos aproximadamente) caracteriza o surgimento da perspectiva de uma terceira pessoa - observador - e uma visão totalizadora - o sistema ou todas as partes são vistas na perspectiva do outro generalizado - no domínio da interação. Completa-se, aqui, a construção do mundo social iniciada no segundo estágio.

Com o apoio dos estudos da psicologia do desenvolvimento, Habermas propõe a passagem para um estágio pós-convencional - metacomunicativo -, que possibilita a problematização de questões referentes aos mundos objetivo, social e subjetivo, garantindo a efetuação do agir comunicativo. A capacidade problematizadora, no seu entendimento, rompe os liames entre mundo social e seu contexto no mundo da vida, pondo em

---

<sup>43</sup> Jürgen HABERMAS. *Consciência moral agir comunicativo*. Op. cit., p. 164-204.

risco aquelas convicções básicas que afluem intuitivamente ao mundo social a partir do mundo da vida.

Sua compreensão do processo de desenvolvimento cognitivo-moral dos indivíduos está relacionada com as condições do meio social, representado pelas organizações em geral - família, escola, trabalho, igreja etc -, o que o faz refletir sobre proposições em torno das condições sob as quais os indivíduos, em sua relação com a sociedade, possam desenvolver-se. Esse papel ele reserva à ética discursiva como um instrumento de realização humana.

No seu entendimento, para que os indivíduos, autonomamente, possam orientar-se por decisões à base de princípios éticos universais - nível pós-convencional -, são necessárias certas condições adequadas à progressiva apropriação cognitivo-social e moral que eles fazem da estrutura vigente das normas que regulam as relações interpessoais. Trata-se, pois, de uma perspectiva ontogenética relativa ao processo de individuação-socialização dos indivíduos. Assim, numa forma idealizada de comunicação, o terceiro estágio de interação caracterizaria uma busca cooperativa da verdade por uma comunidade comunicacional, em princípio ilimitada.

Resumindo seu pensamento nesse nível, o processo de aprendizagem dos indivíduos e de formação de uma consciência coletiva se dá essencialmente pela linguagem, tanto quanto é resultado da integração das relações cognitiva, moral e expressiva, que se desenvolvem através da força ilocucionária dos atos de fala.

## 6. A PERSPECTIVA DECISÓRIA DE HABERMAS

A reflexão sobre uma perspectiva comunicativa para a gestão pública da saúde põe em relevo dois aspectos: o primeiro, relacionado à identificação das necessidades sociais para as quais se deve voltar a produção de bens e serviços; o outro diz respeito ao desenvolvimento de uma ética de responsabilidade que comprometa os indivíduos com os resultados de suas ações.

Com a preocupação sempre presente da unidade entre teoria e prática, Habermas levanta a questão de como estabelecer uma mediação entre o saber especializado e a prática política, ou seja, entre a cultura dos especialistas e a prática cotidiana.

Na bibliografia consultada, essa é a idéia que parece preceder sua reflexão em torno de processos de decisão, que desenvolve a partir da crítica ao modelo decisionista proposto por Max Weber e ao modelo tecnocrático defendido por Herbert Simon.

De acordo com Habermas, o modelo weberiano fundamenta-se na separação entre o saber especializado e a prática política, e supõe uma dependência do especialista em relação ao político. No seu entender, quanto mais a competência dos especialistas força, segundo regras científicas, os meios da prática política, menos o agir político pode ser fundamentado racionalmente, e permanece inacessível à uma discussão vinculante. “A racionalidade da escolha dos meios vai justamente a par com a irracionalidade declarada da tomada de posição perante valores, objetos e necessidades<sup>44</sup>. Ele considera que, hoje, tal modelo de cientificação da

---

<sup>44</sup> Jürgen HABERMAS. *Técnica e ciência como ideologia*. Op. cit.

política vem sendo abandonado em favor de uma proposta que, de modo inverso, submete o político à condição de órgão executor de uma inteligência científica - modelo tecnocrático. Neste caso, de subordinação do político à administração racional - política científicada -, a iniciativa para a decisão apontaria sempre no sentido da análise científica e da planificação técnica.

Para a pesquisa destaca-se, na crítica habermasiana, a insuficiência dos dois modelos no que diz respeito à questão democrática.

Em relação ao modelo decisionista, Habermas ressalta que a esfera da opinião com funções políticas só poderia servir para legitimação de líderes por meio de atos plebiscitários, o que exclui a possibilidade de discussões acerca de diretrizes políticas futuras, e reduz a formação da vontade democrática aos procedimentos de escolha e confirmação de governantes. Por outro lado, ante o modelo tecnocrático, assinala que, no máximo, a opinião pública serviria para a legitimação do pessoal administrativo e definições acerca de competências de pessoal qualificado. Para ele, este modelo de uma política científicada é inadequado à discussão de questões práticas, que envolvem aspectos valorativos na definição das necessidades sociais<sup>45</sup>. Como alternativa, apresenta um modelo pragmatista, baseado na defesa de uma comunicação recíproca entre especialistas e políticos e na garantia da vontade popular política. Sua proposta é de uma interrelação crítica entre os saberes técnico e político, religada aos interesses sociais, portanto, mediada pela opinião pública.

O autor reconhece, para a cientificação da política, a indispensável institucionalização do saber pré-científico, histórico e socialmente

---

<sup>45</sup> Francisco J. U. RIVERA. Op. cit., p. 43 - 52.

determinado, por intermédio da criação de mecanismos democráticos de discussões públicas no seio do público formado pelos cidadãos.

Algumas dificuldades são identificadas, uma vez que o modelo pragmático por ele proposto não trata de questões ligadas à tradução das questões práticas para problemas colocados em termos científicos nem, inversamente, da retroversão das informações científicas para respostas às questões práticas<sup>46</sup>.

Pode-se retomar, agora, à preocupação de Habermas com a determinação das necessidades técnicas reais e os sistemas de valores em relação a sua possibilidade técnica: a relação entre o progresso técnico e o mundo social da vida.

Na sua crítica à sociedade contemporânea, Habermas assinala que a direção do progresso técnico vem sendo confrontada com a autocompreensão política esclarecida dos grupos sociais, e sugere sua reorientação. Por outro lado, reconhece que a articulação das necessidades, definidas segundo critérios técnicos, só poderá ser ratificada na consciência dos próprios atores políticos, de forma a responsabilizá-los pela sua história vital. Sua proposta vai na direção de uma comunicação geral entre ciência e política, alargada ao público dos cidadãos e livre de dominação: uma democracia que permita uma comunicação sem perturbações e um uso público da razão, base de sua teoria do agir comunicativo.

Finalizando, sua compreensão radicalizada da democracia expressa-se na interpretação de Freitag, segundo a qual:

“Habermas propõe uma reflexão radical coletiva, democrática, e uma negociação política na qual todos deveriam participar. A política esvaziada pelos tecnocratas e rotinizada pelos aparelhos, voltaria às

---

<sup>46</sup> Jürgen HABERMAS. *Técnica e ciência como ideologia*. Op. cit.

ruas, transformando-se em coisa de todos. A racionalidade instrumental voltaria às fábricas e aos escritórios da administração burocrática, funcionando sob o controle da maioria com base num consenso comunicativamente estabelecido e a qualquer momento renegociável. A crítica, embutida nos procedimentos sociais de busca da verdade e da fixação de normas, seria institucionalizada como instância de problematização permanente. Seriam ativados os potenciais de racionalidade comunicativa na linguagem e na interação para que cada indivíduo pudesse participar, cognitiva e praticamente, desse grande processo de recuperação e descolonização do mundo vivido<sup>47</sup>.

## **7. O AGIR COMUNICATIVO E A SAÚDE: UM DIÁLOGO POSSÍVEL**

Ao analisar os problemas de legitimação decorrentes das mudanças no desenvolvimento socioestatal, Habermas propõe modificações na idéia normativa de uma auto-organização da sociedade. Sua base é a distinção entre o poder gerado comunicativamente e o poder utilizado administrativamente. Sua intenção é o estabelecimento de uma nova relação entre o espaço público democrático e a administração.

Do seu ponto de vista, no espaço público político entrecruzam-se dois processos opostos: de um lado, o de formação espontânea de opinião em espaços públicos autônomos (geração comunicativa do poder legítimo); e do outro, o de obtenção organizada de lealdade das massas pelo sistema político, que se observa no poder administrativo.

Para o poder administrativo - esfera da racionalidade instrumental e onde se pode fazer presente a ação estratégica - o que conta é a eficácia da implementação de um novo programa. Logo, não se refere à razão prática do poder comunicativo, legítimo.

<sup>47</sup> Barbara FREITAG. Op. cit., p. 151-2.

Sob esse aspecto, apoiado na questão do poder conforme interpretada por Hannah Arendt, Habermas formula três questões relevantes:

- . quanto à possibilidade de uma democratização dos processos de formação de opinião e vontade;

- . quanto à possibilidade de as corporações parlamentares virem a ser complementadas por instituições que exponham o poder público - executivo e judiciário - a pressões mais fortes de legitimação por parte da clientela e do espaço público de direito;

- . e finalmente, considerada por ele a mais difícil, a que trata da garantia de autonomia da própria formação institucionalizada de opinião e vontade.

Baseado nos estudos de Julius Fröbel<sup>48</sup>, Habermas adere à concepção de uma vontade geral pensada de uma maneira não utilitarista. A condição é do discurso público livre dos pressupostos do agir estratégico como mediação entre razão e vontade.

Evocando um modelo de orientação indireta, ele assinala que a “soberania popular” não se expressa apenas no campo dos processos democráticos e comunicativos. Ela precisa tomar forma nas decisões. Baseada na contínua auto-tematização, sob os pressupostos de uma comunicação livre de mecanismos de coerção, talvez seja possível pensar sua aplicação no âmbito institucional onde interatuam legitimidade e poder de tomar e implementar decisões<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Jürgen HABERMAS. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. *Novos Estudos*. São Paulo, CEBRAP. n. 26, p. 100-13, mar. 1990.

<sup>49</sup> Francisco J. U. RIVERA. Op. cit.

Por outro lado, alguns problemas são identificados ao nível da tensão entre a racionalidade organizacional moderna e a racionalidade dos sujeitos capazes de conhecimento e ação.

Na perspectiva moderna, o mundo da vida é avaliado como um entorno sistêmico que gera uma crescente autonomia das organizações em relação aos componentes do mundo da vida e dos atores em relação à organização. Ocorre um distanciamento da organização em relação aos elementos constitutivos do mundo da vida, representados pela personalidade, cultura e sociedade<sup>50</sup>.

De qualquer forma, apesar do distanciamento e formalização interna das organizações, na visão de Habermas, esse processo não se dá completamente, o que garante os elementos do mundo da vida perpassarem a realidade organizacional, caracterizando sua dimensão informal.

Diante disso, o esforço de Habermas no sentido da institucionalização do procedimento da soberania popular, em um modo pragmático de decisão, é o recurso que se pretende utilizar para estabelecer uma mediação entre sua teoria e a gestão pública no setor saúde.

Deve-se considerar que, à margem da produção teórica mais recente - relativa aos estudos organizacionais - que caracteriza uma tendência marcada pela crítica ao paradigma tradicional - funcionalista - dominante, o processo gerencial no setor saúde tem se mostrado inadequado às exigências de uma prática emancipatória. Baseado nos enfoques tradicionais da administração, à exemplo do que refere Guerreiro Ramos na sua crítica à Teoria Organizacional (T.O.), a prática pública no setor saúde tem negligenciado o

---

<sup>50</sup> Cf. Jürgen HABERMAS. *Consciência moral e agir comunicativo*. Op. cit., p. 436-8.



papel da interação simbólica no conjunto dos relacionamentos interpessoais <sup>51</sup>.

Dos novos enfoques sobre análise organizacional, destaca-se a síntese feita por Campos <sup>52</sup>, a partir de David Silverman, de uma metodologia dialética aplicada às organizações. A abordagem, centrada na perspectiva dos atores, percebe a sociedade como fonte de significados e resultante de um processo de permanente construção social. Compreendidas como espaços de contradições, as organizações impõem sistemas de comunicação efetivos na interação contínua dos indivíduos participantes do processo decisório.

K. Knorr Cetina, ao debater os desafios centrais da macro e microsociologia, vê o surgimento de uma nova "ordem cognitiva", resultante da integração concreta e comunicativa entre os indivíduos. Ao contrário de uma sociedade integrada por valores comuns e coações morais, uma ordem "negociada, construída, entre indivíduos numa dada situação" <sup>53</sup>. Um entendimento dessa ordem sugere a superação do conceito de organização, presente no modelo convencional para uma concepção dialética das organizações. Nesta, o cotidiano organizacional passa a ser percebido como produto da interação concreta e comunicativa dos agentes que constroem e negociam permanentemente novos arranjos sociais. Ao reconhecer a coexistência de múltiplas racionalidades, permite compreender as organizações como espaço que articula diferentes dimensões que, simultaneamente, se mostram "complementares, concorrentes e

---

<sup>51</sup> Alberto GUERREIRO RAMOS. Op. cit.

<sup>52</sup> David SILVERMAN apud Anna Maria CAMPOS. Em busca de novos caminhos para a teoria de organização. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. v.15, n.1, p. 104-23, jan/mar., 1981.

<sup>53</sup> K. Knorr CETINA apud Maria Helena MACHADO. **Micro e Macro**: Os novos desafios da sociologia. Rio de Janeiro: ENSP/IOCRUZ. 1990, p. 22 (mimeo).

antagônicas”<sup>54</sup>. Tenderá para a identificação de mecanismos gerenciais que venham favorecer a autonomia dos indivíduos, ou seja, propiciem modificações nos padrões de representações acerca de situações, decisivas às mudanças pretendidas.

No que se pretende, tais mudanças devem expressar uma verdadeira “revolução” cultural no interior das organizações e contribuir, de forma significativa, para alterações nas relações entre a instituição e os usuários dos serviços. Espera-se que usuários e profissionais deixem de ser objetos da ação gerencial e passem a interagir como sujeitos sociais dotados de vontade, intencionalidade, significados, valores e crenças. Nesse sentido, fica evidente a essencialidade de uma gestão ética sob o pressuposto de uma práxis comunicativa livre e democrática.

Para que isso ocorra, torna-se indispensável a superação de uma visão instrumental do homem para uma visão emancipadora capaz de provocar a emergência do “sujeito ético”, ativo, em condições de perceber as suas reais necessidades e de identificar os processos produtivos que respondam a elas. Em última instância, trata-se do interesse pela emancipação, conforme definido por Habermas.

Importa, agora, em função do objeto do estudo, enfatizar a relação entre a identificação das necessidades e a definição dos modelos de organização determinantes da prática pública no setor saúde.

---

<sup>54</sup> Francisco J. U. RIVERA. Op. cit. p. 144.

## 7.1. A GESTÃO DAS NECESSIDADES NO SETOR SAÚDE

Cabe estender a análise aos reflexos do predomínio da lógica instrumental na definição do que se considera como necessidades de saúde, de maneira tal, que permita explicar o surgimento, manutenção e modificações dos modelos de organização das práticas do setor, historicamente desenvolvidos no país.

Mendes Gonçalves<sup>55</sup>, que vem se dedicando ao estudo da relação entre práticas de saúde e necessidades, chama a atenção para uma distinção importante entre o trabalho em saúde e os processos de trabalho em geral, que se objetivam em bases materiais. Naquele, não há, via de regra, uma objetivação em um produto destacado, no tempo e no espaço, das condições de sua produção e consumo. Educação e saúde são, para o autor, casos exemplares nos quais os resultados dos processos de trabalho se incorporam imediatamente ao próprio vir a ser do homem ou ao vir a ser das condições objetivas de reprodução das suas relações sociais.

Essa especificidade sócio-histórica do trabalho em saúde desdobra-se na capacidade de normatização do homem em relação à natureza e a si mesmo, em seu vir a ser. Como objeto de estudo, permite distinguir os processos de trabalho em saúde e até compreendê-lo quando reduzidos a processos de trabalho referidos à doença. Assim, o autor reporta-se aos modelos do xamã, da medicina hipocrática, aos modelos clínico e epidemiológico e à ação programática em saúde, apontando para um modelo “ético-moral”, pautado nas “necessidades radicais”<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Ricardo Bruno M. GONÇALVES. Op. cit.

<sup>56</sup> Id. Ibid., p. 80-93.

Tal proposição tem por fundamento uma reflexão sobre a questão da necessidade, de início definida por Gonçalves, como a relação que o SER estabelece com a natureza para SER. A necessidade inaugura o processo de trabalho como característica do homem com finalidade, define seus objetivos, cria instrumentos e condiciona produtos/resultados.

Assim, conforme a época histórica, o trabalho em saúde organiza-se em modelos determinados pela definição das necessidades, “necessárias”, “sociais” ou “radicais”. Por outro lado, cada modelo de atenção, dos quais se pode extrair concepções de *homem* - recurso/instrumento ou ator social/sujeito ético -, demanda uma estrutura organizacional que, por sua vez, precisa ser gerenciada.

Interessa aqui prosseguir, mesmo sucintamente, na explicitação dos paradigmas que orientam a definição das necessidades de saúde e os modelos de organização e gestão adotados pelo setor.

O sistema de saúde brasileiro, no período pós-30, orienta-se por uma concepção epidemiológica de doença como fenômeno coletivo, que domina a Europa no século XIX. No Brasil, o contexto é de um Estado intervencionista que toma para si a tarefa de criar as condições de industrialização do país. O modelo de saúde adotado, coerente com os fundamentos de uma economia agroexportadora, é do tipo campanhista, de caráter repressivo e voltado para o combate às doenças de massas. O objetivo é dar conta de forma efetiva das novas “necessidades sociais” de saúde, emergentes com o desenvolvimento da sociedade capitalista brasileira. A estratégia principal é de saneamento dos espaços, visando à erradicação das doenças que prejudicam a exportação.

Caracterizada por uma crescente presença do Estado e marcada pelo apogeu da arrancada industrial no país, a década de 40 até o início dos anos 60 consolida o chamado modelo “médico assistencial privatista”.

À base de um concepção instrumental, individualizante e biológica - modelo clínico - e apoiada em todo um arsenal terapêutico farmacológico e nas técnicas cirúrgicas que se desenvolvem no século XX, o modelo adotado visa essencialmente à recuperação e à manutenção da capacidade produtiva dos indivíduos. Dessa forma, um conjunto de fatores internos e externos à sociedade brasileira contribui para a definição do que passa a ser compreendido como necessidades de saúde, plasmando os modelos de organização das práticas do setor.

Por outro lado, toda uma lógica privada se consolida no setor saúde, no país, condicionando o desenvolvimento crescente de empresas prestadoras de serviço de tipo capitalistas bem como a multiplicação de postos de trabalho e extensão permanente de cobertura. O objetivo é atingir uma gama cada vez maior de necessidades que, entre outros aspectos, propiciam a eclosão do que se convenciou chamar “crise contemporânea da medicina” <sup>57</sup>.

Em semelhante contexto, surgem propostas de integração entre práticas epidemiológicas e clínicas, característica da idéia da ação programática em saúde. Isso corresponde ao início da transição democrática no país e ao momento de elaboração das teses que, enfatizando os determinantes políticos e econômicos, fundamentaram a proposta da Reforma Sanitária Brasileira, expressa na política do SUS, garantida constitucionalmente a partir de 1988.

---

<sup>57</sup> Id. Ibid.

Essa proposta cai no campo das reivindicações por direitos sociais e impõe transformações nas condições de vida e de trabalho. Apoiada na epidemiologia social, diz respeito a um conceito ampliado de saúde que envolve condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio-ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso a terra e posse dela e acesso a serviços de saúde<sup>58</sup>.

Melo Filho<sup>59</sup>, tomando por referência a teoria das necessidades de Agnes Heller e o conceito marxista-helleriano de indivíduo, conclui que tal abordagem de saúde não ultrapassa os limites das “necessidades existenciais”, da autoconservação.

Retome-se aos estudos de Mendes Gonçalves e procure-se destacar sua compreensão das necessidades de saúde - nos modelos epidemiológico e clínico - como “necessidades sociais”, que são necessidades do capitalismo, do conjunto de indivíduos que personifica o capital. Os indivíduos assumem como “suas” necessidades decorrentes de uma relação social que assim se reproduz. Dessa forma, as necessidades individuais, representáveis e reconhecidas como tais, se reproduzem em processos de dominação. Isto significa que as necessidades das classes dominantes se expressam como se fossem necessidades da sociedade em seu conjunto, o que condiciona interpretações do conceito saúde-doença<sup>60</sup>.

Reconhece Mendes Gonçalves que não será apenas através de um “processo sanitário” que o indivíduo passará a ter como suas, gradativamente, “necessidades necessárias” referidas à saúde. Mais ainda: é imprescindível amplo e multidimensional processo social, mediado por

<sup>58</sup> Ver Relatório Final da VIII Conferência Nacional de Saúde. Brasília. 1986.

<sup>59</sup> Djalma A. MELO FILHO. Repensando os desafios de Ulisses e Fausto: a saúde, o indivíduo e a história. Recife, 1994. *Cad. de Saúde Pública*. Rio de Janeiro. 1 (1), jan/mar. 1995.

<sup>60</sup> Ver “Representações sociais” e “representações sociais do conceito saúde-doença. In: Maria Cecília de Souza Minayo. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. Op. Cit.

relações sociais de outra natureza, que propicie a emergência do sujeito da mudança histórica, e supere as condições objetivas que bloqueiam a satisfação das “necessidades radicais”. Estas, como necessidades conscientes, individuais, sócio-historicamente geradas e referidas a objetos reais, não podem ser apreendidas a priori, mas no concreto, como manifestação do sujeito em objetivação.

A concepção de necessidades referida ao modelo “ideal” - “utopia produtiva” -, proposto por Gonçalves para a saúde, incita a retomada do pensamento de Habermas de reconstrução do nexos entre teoria e práxis, a partir de um conceito do interesse emancipatório como inerente à razão ativa.

Para o setor saúde, importa estabelecer uma mediação entre profissionais, gestores e usuários, indispensável à aceitação das normas e procedimentos, que legitime e co-responsabilize os agentes com as decisões e ações desenvolvidas.

Em Habermas, a legitimidade das normas é condicionada pela motivação social dos afetados e dependente da abrangência da participação e dos pressupostos da simetria e não-coerção. Os discursos práticos democráticos seriam os instrumentos de obtenção dessa legitimidade e alternativa à via normativa e determinista que flui do sistema.

Rivera<sup>61</sup>, pesquisando o agir comunicativo no planejamento em saúde, propõe deslocá-lo do sistema ao qual está subordinado para o mundo sociocultural, em prol da legitimidade dos planos. Uma proposição que se toma como apoiada na premissa de que, idealmente e em síntese, a planificação seja intérprete de necessidades humanas. Como tal, lida com

---

<sup>61</sup> Francisco J. U. RIVERA. Op. Cit., cap. 3.

escolhas orientadas por valores e, portanto, deve se colocar no plano de uma ética vinculada a procedimentos de uma comunicação emancipadora.

O mesmo autor destaca uma “nova compreensão do serviço público mais ligada a efetividade e a qualidade dos serviços sanitários”<sup>62</sup>. O escopo do trabalho não permite que se avance nessa instigante discussão sobre qualidade em saúde. É pertinente, porém, que se introduza um conceito de qualidade “política” para além da dimensão formal-instrumental, no plano da cotidianidade, da democracia, da cidadania plena<sup>63</sup>. Tal conceito deverá fundamentar a avaliação de serviços na sua função reorientadora da organização das práticas do setor.

Nessa perspectiva, concordando com Rivera em sua obra abaixo citada, defende-se a superação dos modelos tradicionais de gestão, orientados pelo paradigma cognitivo-instrumental, por um modelo comunicativo, numa perspectiva emancipatória que envolva profissionais, gestores e usuários.

Do ponto de vista da teoria organizacional, é conveniente refletir com o autor sobre as organizações como subsistemas sociais. Como tais apresentam, de forma “concorrente e antagônica”, uma racionalidade sistêmico-estratégica - do sistema - e uma racionalidade comunicativa - própria das esferas do mundo da vida. De um lado, abstrai o contexto normativo e subjetivo da orientação da ação e do outro, numa perspectiva comunicativa, a racionalidade expressa-se “como o *locus* do conjunto de significados que atores organizacionais atribuem a sua práxis, ou seja a sede das conexões de sentido que os atores fazem e procuram negociar em um

---

<sup>62</sup> Id. Ibid., p. 174.

<sup>63</sup> Ver: Dialética da Qualidade. In: Pedro DEMO. **Avaliação Qualitativa**. São Paulo: Cortez; Autores Associados. 1991. p. 62-76.



contexto dialógico caracterizado pela multiplicidade de pontos de vista e por uma atitude orientada ao entendimento”<sup>64</sup>.

Tal distinção é importante para caracterizar que uma organização traduz formas de integração social e sistêmica representadas, respectivamente, por contextos de agir comunicativo - dados pela família, educação, associações livres, religião etc. - e de agir estratégico - identificados com o mercado econômico e o sistema administrativo<sup>65</sup>. Da mesma forma, permite pensar quanto à possibilidade de tematização das estruturas de comunicação em instâncias que, a exemplo dos Conselhos de Saúde, têm como função definir prioridades de ação a partir de uma leitura de necessidades sociais apresentadas sob o caráter da representação popular.

Eis aí, o fundamento que justifica o projeto orientador deste estudo que visa, prioritariamente, a abordar uma situação de linguagem que permita procedimentos argumentativos como suportes ao consenso em torno de normas de ação e valoração. Estas, segundo Habermas, como interesses orientadores do conhecimento, são susceptíveis de justificação no sentido de um discurso prático.

Com isso, define-se a passagem para o capítulo seguinte, que tratará do método e dos procedimentos adotados para obtenção e análise do material posto à disposição da pesquisa.

---

<sup>64</sup> Francisco J. U. RIVERA. Op. cit., p. 83.

<sup>65</sup> Id. Ibid.

## **CAPÍTULO III**

# **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DO TRABALHO EMPÍRICO**

## 1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Do exposto, pode-se extrair como idéia central para a pesquisa o reconhecimento do processo democrático como resultante da efetiva ação dos sujeitos, no encaminhamento de decisões junto ao poder público.

Da perspectiva do agir comunicativo, tal fundamentação está sustentada por um conceito de soberania popular assegurada pela atuação dos indivíduos em processos discursivos de formação racional de vontade coletiva, capaz, portanto, de garantir legitimidade às decisões emanadas do poder público<sup>1</sup>. Tais decisões, no caso específico deste trabalho, pertencem a Secretaria Municipal de Saúde, órgão gestor do sistema, neste nível de governo.

A partir daí, levantam-se alguns questionamentos relativos aos procedimentos adotados por esse órgão, na sua forma institucionalizada de comunicação, representada pelo Conselho Municipal de Saúde - CMS. Cabe refletir, também, até que ponto tal instância deliberativa (CMS) vem expondo o executivo a uma maior pressão no sentido de sua legitimação perante a clientela usuária dos serviços ofertados. Pretende-se alcançar o conteúdo da prática que, de fato, aí se desenvolve. Busca-se coerência com o papel que lhe é atribuído como lugar de representação dos interesses de diferentes segmentos da sociedade, no que se refere à questão saúde. Aspira-se a distinguir os aspectos meramente formais dos politicamente substantivos, em relação à participação, mesmo porque o Conselho, como palco de representação de interesses diversos, é um espaço político de negociação e

---

<sup>1</sup> O conceito de legitimidade, junto com os conceitos de autonomia e representação, utilizados como categorias balizadoras da pesquisa, serão tratados, com o detalhamento necessário, em momento posterior neste capítulo.

deliberação de um conhecimento coletivo. Por essa via, serão enfatizadas as condições de expressão das necessidades da comunidade, base de legitimação da prática institucional pública.

O presente título se propõe, assim, a consolidar elementos de análise necessários e suficientes a posteriores considerações em torno desse objetivo. Baseia-se numa compreensão de metodologia como um “caminho de pensamento” que inclui concepções teóricas, técnicas e instrumentos, ao lado do potencial criativo do pesquisador, visando a uma aproximação à realidade estudada<sup>2</sup>. Convém destacar, porém, que aqui serão tratados apenas componentes empíricos da temática em foco. Assim, o que se segue evidencia o percurso que conduz à análise do CMS-Recife, na perspectiva democrática da gestão.

Em primeiro lugar, o texto introduz algumas considerações sobre o objeto de estudo. Elas deverão, de um lado, justificar a opção - simultânea e complementar - pelas abordagens hermenêutica e dialética, como adequadas à pretendida aproximação com a realidade estudada; em segundo, evidenciar a atitude à qual estarão submetidos os procedimentos de coleta e tratamento do material de estudo. Prossegue com a explicitação dos critérios orientadores da escolha dos sujeitos que subsidiarão a pesquisa, dos instrumentos e técnicas utilizadas, e dos indicadores construídos em função do tipo de estudo priorizado - um estudo de caso, desenvolvido sob um enfoque de caráter qualitativo.

Organizado em um plano de análise, o momento posterior expõe os procedimentos selecionados, de acordo com propósitos específicos, e sua

---

<sup>2</sup> Maria Cecília de Souza MINAYO. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: Maria Cecília de S. MINAYO; Suely F. DESLANDES; Otávio CRUZ NETO; Romeu GOMES. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Maria Cecília de S. Minayo, Org. Rio de Janeiro: Vozes. 1994.

aplicação nas diferentes etapas da pesquisa. Serão, então, apresentados os conceitos-chave tomados como referências ao estudo. A seguir, alimentado continuamente pela teoria, o texto explicitará a estrutura do trabalho elaborada, sob a qual o material recolhido será analisado.

Finalmente, na etapa de tratamento das informações<sup>3</sup>, serão evidenciados aspectos significativos da realidade focalizada, decisivos às considerações finais da pesquisa. Estas, referentes ao capítulo seguinte, deverão fornecer pistas e sinalizações que venham fundamentar propostas em torno da prática desenvolvida pelo CMS-Recife.

## 2. GENERALIDADES

Além dos aspectos formais e subjetivos, a pesquisa se propõe, prioritariamente, a uma análise de processos interativos. Por conseguinte, remete a uma dimensão qualitativa e busca compreender, sob o enfoque habermasiano, até que ponto o CMS vem se mostrando permeável aos valores, temas, contribuições e argumentos sugeridos pelos múltiplos atores que dele participam.

Tal nível de aprofundamento das relações, processos e fenômenos impõe a escolha de um estudo de caso, restrito ao universo da instância do setor saúde que deve representar os interesses de uma comunidade espacialmente localizada no município do Recife - o CMS. É conveniente,

---

<sup>3</sup> No texto utilizar-se-á o termo **informação**, que abarca todos os elementos obtidos durante as etapas exploratória e de trabalho de campo, a serem submetidos à análise posterior. Pretende-se superar o caráter quantitativo sugerido com o uso da expressão **dados**, inadequada à abordagem qualitativa, sob a qual o trabalho se desenvolve.

porém, antes de tudo, negar qualquer dicotomia em aspectos quantitativos e qualitativos.

A concepção dialética selecionada para nortear o trabalho leva ao reconhecimento do quantitativo na sua relação com a qualidade dos fatos ou fenômenos. Implica, também, procurar uma ruptura com oposições do tipo interior/exterior, micro/macro, objetivo/subjetivo, natural/social, individual/coletivo. Sob essa premissa, visa-se a abarcar o sistema de relações que constrói permanentemente o processo social, necessariamente político, desde que entendido como resultado dos atores em interação. Por outro lado, uma vez que a pesquisa lida com uma teoria discursiva, é essencial que, junto à dialética, se trabalhe com a hermenêutica<sup>4</sup>.

Para Minayo, a união dessas duas abordagens deve orientar todo trabalho científico que envolva a compreensão da comunicação. No seu entender, tal enfoque se constitui uma “via de encontro entre as ciências sociais e a filosofia”<sup>5</sup>. Permite pensar o texto, simultaneamente, como “documento e como monumento numa relação dinâmica e permanente, viva e polissêmica”<sup>6</sup>. Pela hermenêutica, a compreensão do sentido na comunicação entre os seres humanos, estará orientada por um consenso possível entre os sujeitos numa relação (o sujeito agente e o que busca compreender).

É oportuno explicitar alguns pressupostos metodológicos da hermenêutica reconstituídos por Habermas, resumidos por Minayo e aqui interpretados, para serem utilizados como referências na coleta e tratamento do material a ser analisado:

---

<sup>4</sup> Maria Cecília de Souza MINAYO. **O desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1993. Cap. 4.

<sup>5</sup> Id. Ibid., p. 218.

<sup>6</sup> Id. Ibid., p. 96.

. o pesquisador deverá ir além do conteúdo do texto, para o contexto dos entrevistados e documentos submetidos à análise;

. o investigador deve supor um teor de racionalidade e de responsabilidade nos textos que estuda, e reconhece os atores que participam da sua formulação;

. a compreensão significativa de um texto só será possível se explicitadas as razões da sua elaboração;

. além do entendimento do texto, cabe ao intérprete se posicionar em relação ao mesmo, tomar algumas questões como problemas ainda não solucionados e considerar o caráter aproximativo e provisório da sua própria interpretação;

. o reconhecimento de que os sujeitos (falantes, ouvintes e intérpretes) são marcados pela história, pelo seu tempo e pelo seu grupo, relação a sempre estar expressa nos textos produzidos.

Tais pressupostos referem-se a um *pensamento totalizador*, próprio da abordagem dialética.

Esta, como método de compreensão da realidade, reconhece o caráter contraditório, conflitivo e totalizante de toda relação social. Condiciona um trabalho sistemático com as contradições que se expressam nos interesses e razões dos diferentes indivíduos e/ou grupos, caracterizando a interrelação de várias racionalidades. Aponta para o caráter conflitivo como marca da realidade de toda formação histórica e fonte de alternativa possível às mudanças. Pressupõe um processo construtivo-reconstrutivo de cuja totalização o individual e as formas de vida compartilhadas intersubjetivamente participam.

Para Minayo<sup>7</sup>, do ponto de vista do conhecimento, essa abordagem abrange as polaridades complementares: razão e experiência, categorias analíticas e empíricas, mundo material e mundo social, pensamento e existência, multiplicidade e unidade, exterioridade e interioridade, análise e síntese.

Assim, por referência à teoria do agir comunicativo e à abordagem hermenêutica-dialética, procura-se a *compreensão do sentido* das falas e depoimentos dos atores, dos textos escritos e dos discursos gerados em processos comunicativos<sup>8</sup>, com a intenção de refletir sobre as condições de sua produção.

A idéia que precede e orienta tal pretensão considera que o sujeito - individual e coletivo - não existe fora da situação na qual ele se constitui. Portanto, nenhuma liberdade, no sentido da emancipação, conforme proposta por Habermas, pode ser reivindicada se não questiona essa situação. Está, assim, irremediavelmente ligada a uma práxis transformadora. Na mesma linha de raciocínio, o texto, a fala dos atores e os discursos são reconhecidos como fruto de múltiplas determinações que configuram o processo social - de trabalho e dominação - e o processo de conhecimento expresso na linguagem. Na linguagem de Habermas, é na esfera da ação comunicativa onde se produz o fenômeno da dominação e onde ocorre o que ele denomina de "pseudocomunicação" ou "compreensão sistematicamente distorcida".

Os discursos práticos, para o autor, são os meios pelos quais se torna possível o exame das pretensões de correção de normas e valores que

---

<sup>7</sup> Id. Ibid., p. 253.

<sup>8</sup> Ver, em Habermas, o discurso como procedimento argumentativo. Diferentemente da práxis da vida, através dos discursos, os indivíduos procuram argumentos aptos a fundamentar pretensões de verdade e de correção que se tornaram problemáticas. Cf. Jürgen HABERMAS. **Conhecimento e interesse**. (Intr. e trad. José N. HECK). Rio de Janeiro: Guanabara. 1987 a. p. 335.



devem comandar a ação social. Neles, as recomendações devem ser fundamentadas sob a forma de justificações, e o consenso deve ser conseguido sob condições claras e inequívocas de uma “situação ideal de-se-poder-falar”, decomprometida com quaisquer coerções do agir.

A análise dessa situação de comunicação designa, para Habermas, uma hermenêutica que não se restrinja à dimensão da linguagem. Uma meta-hermenêutica.

Do ponto de vista metodológico, Ricouer<sup>9</sup> lança o desafio de confrontar a “consciência hermenêutica” e a “consciência dialética”, a partir de Gadamer e Habermas, e reconhece, entre outros aspectos, que as dimensões trabalho e poder não são enfatizadas pela hermenêutica. Admite o autor que o fenômeno ideológico se constitui numa experiência limitada para a hermenêutica, atenta, apenas, a desenvolver uma “competência natural”. Há necessidade de uma meta-hermenêutica para a teoria das deformações da competência comunicativa.

Além do exposto, evidencia-se a necessidade de uma reflexão sobre o dinamismo da vida individual e coletiva e o caráter de provisoriedade determinado pela natureza essencialmente histórica de um objeto, no caso, próprio das Ciências Sociais.

Sob outro foco, Minayo<sup>10</sup> distingue a natureza intrínseca e extrinsecamente ideológica de estudos que, a exemplo deste, tentam apreender o processo social. Do seu ponto de vista, eles veiculam interesses e visões de mundo historicamente construídos, o que inclui o pesquisador e

<sup>9</sup> Paul RICOEUR. **Interpretação e ideologias**. (Org., trad. e apres. de Hilton Japiassu). Rio de Janeiro; F. Alves, 1988.

<sup>10</sup> Maria Cecília de Souza MINAYO. Ciência técnica e arte: O desafio da pesquisa social. In: Maria Cecília de S. MINAYO; Suely Ferreira DELANDES; Otávio CRUZ NETO; Romeu GOMES. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Op. cit., p. 15.

seu campo de estudo. Recomenda, então, que tal reconhecimento seja incorporado “como critério de realidade e busca de objetivação”.

Importa também destacar que o enfoque habermasiano - fundamentar o processo comunicativo nas relações sociais dinâmicas, antagônicas e contraditórias - enfatiza o aspecto da compreensão para além da explicação dos fenômenos.

Nesse sentido, alguns cuidados são exigidos para a superação da dicotomia “explicar” e “compreender”, conceitos, por tradição, interpretados como próprios às ciências da natureza e do espírito, respectivamente.

Testa<sup>11</sup>, com base nas relações entre algumas categorias (determinação/constituição, significado/sentido), reflete a constituição de sujeitos no terreno da ciência e os usos das contradições e conflitos nos níveis individual e social e faz uma distinção interessante entre entender e compreender. Para ele, enquanto as contradições se manifestam em um diálogo - explícito ou implícito - desenvolvido nos termos de uma lógica intencional, o conflito se expressa como ação no interior de um sujeito ou entre diferentes grupos da sociedade, o que torna necessária uma leitura hermenêutica. Diferentemente do significado, relacionado às contradições e, portanto, à explicação, o sentido tem que ser “compreendido”, o que significa abarcar um complexo amplo de relações. A compreensão teria como objeto a motivação dos sujeitos que atuam ou os efeitos produzidos sobre eles.

Na visão do autor, a constituição de sentido estaria relacionada à conformação de um sujeito coletivo particular, cujo exemplo teórico mais claro seria a “comunidade ideal do diálogo” proposta por Habermas. Mais que um sujeito, “se trata de un grupo que establece una relación inter ou

---

<sup>11</sup> Mário TESTA: **Saber en Salud: la construccion del conocimiento**. Buenos Aires. Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Jun., 1994 (mimeo).

trans subjetiva que es creadora de sentido para la actividad que el grupo desarrolla”<sup>12</sup>

Dos seus estudos, é possível interpretar que um uso positivo das contradições e conflitos, no sentido da superação, não poderá privilegiar o significado ou o sentido, o que seria incorrer numa atitude claramente antidialética e numa prática não reflexiva. Cabe buscar uma sutura e síntese dialética - nos níveis individual e social, respectivamente - como manifestação da integração social. Senão, observe-se:

“La resolución favorable del plexo argumentativo o de las acciones realizadas se logra en el nivel individual como sutura del significado o del sentido e en el nivel social o colectivo como síntesis dialéctica también del significado o del sentido, respondiendo an ambos casos a la misma lógica dialéctica e expresándose en los términos de los usos positivos...”. “...la contradicción individual se resuelve mediante la sutura del significado y se expresa como constitución del actor individual; la contradicción social se supera mediante la síntesis dialéctica del significado y resulta en la constitución del actor social; el conflicto individual encuentra salida mediante la sutura del sentido llevando a la genericidad y la autoexpresión y el uso positivo del conflicto social conduce a la síntesis dialéctica que se expresa como intersubjetividad”<sup>13</sup>

Encerrando o viés de análise, o autor assinala que, no caso das ciências sociais, além da validação de um resultado e do reconhecimento dela, o processo continua com a determinação da “*militancia sociopolítica por la nueva positividad*”<sup>14</sup>. Nesse sentido, passa-se de uma lógica explicativa a uma lógica de integração da descrição, explicação e compreensão em uma nova práxis social.

Ainda dessa perspectiva - do entender e compreender, alerta Demo<sup>15</sup> sobre a impossibilidade de se explicar tudo quando se trata de analisar a realidade social, pois sua complexidade expressa fenômenos

<sup>12</sup> Id. Ibid., p. 169.

<sup>13</sup> Id. Ibid., p. 87.

<sup>14</sup> Id. Ibid., p. 104-5.

<sup>15</sup> Pedro DEMO. *Avaliação Qualitativa*. São Paulo: Cortez; Autores Associados.

imponderáveis. O citado autor advoga, então, que a compreensão - como processo de vivência histórica - é mais decisiva que a explicação baseada no método analítico. No seu entendimento, compreender é participar, conviver, entender politicamente.

A pragmática formal habermasiana considera que o significado de uma proposição requer a análise das condições de seu emprego comunicativo. Tal ampliação do sentido do "entender" inclui o contexto institucional em relação ao ato comunicativo.

Para Giannotti<sup>16</sup>, segundo a concepção de Habermas, o ato comunicativo reporta-se a vínculos sociais prévios relevantes para a instituição. Daí, não se busca entender propriamente a frase, mas a opinião expressa por ela.

Agora retome-se o objetivo geral de investigar em que medida o CMS-Recife vem contribuindo à democratização do setor, e prossiga-se na explicitação dos procedimentos adotados referentes à escolha dos sujeitos, instrumentos e técnicas que subsidiarão a pesquisa, de natureza exploratória e interpretativa<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> José Arthur GIANNOTTI. Habermas: mão e contramão. **Novos Estudos**. São Paulo, CEBRAP. n. 31. p.14., out. 1991.

<sup>17</sup> Essa caracterização requer uma justificativa. Reconhece-se o caráter exploratório da pesquisa uma vez que inexiste uma sistematização de conhecimento que relacione a abordagem selecionada com a temática em foco. Sob esse aspecto, ver taxonomia proposta por VERGARA. In: Sylvia Constant VERGARA. Tipos de Pesquisa em administração. **Documento de trabalho**. Rio de Janeiro. PUC. Dep. Adm. n. 78, Jan., 1990.

No entanto, sob o mesmo critério, dos fins da pesquisa, com que a autora trabalha, abandona-se a idéia de caracterizar esta pesquisa como descritiva ou mesmo explicativa, por coerência com os conceitos metodológicos adotados, baseados na abordagem hermenêutica-dialética.

Dessa forma, permite-se aqui entendê-la como pesquisa **interpretativa**, tendo por base o conceito de interpretação de Ricoeur, que se distancia da descrição e da simples explicação. Para o autor, a explicação será buscada como desdobramento do âmbito das proposições e significados, e a compreensão pela apreensão, como um todo, da cadeia de sentidos parciais em um único ato de síntese. Cf. Paul RICOEUR. **Teoria da Interpretação: o discurso e o excesso de significação**. (Trad. Arthur Morão Lisboa: Edições 70, 1976 (Biblioteca de Filosofia Contemporânea).

### 3. PERCURSO METODOLÓGICO

O estudo se desenvolve a partir de levantamento bibliográfico incluindo documentos publicados em Diário Oficial do Estado e da União e divulgações em jornais locais<sup>18</sup>. A fundamentação teórica da pesquisa é organizada a partir de três eixos principais.

O primeiro, representado pelo marco teórico do trabalho, envolve leitura de parte da obra de Habermas e de autores que, direta ou indiretamente, debatem o paradigma da ação comunicativa. A seleção do material de estudo esteve orientada pelo recorte dado ao problema da investigação.

O segundo abarca o tema da democracia relacionada às temáticas da participação e da descentralização, com ênfase no setor saúde.

Por último, estudos voltados à teoria das organizações e à teoria gerencial buscam estabelecer um diálogo com o referencial teórico adotado.

Paralelamente, pesquisam-se registros institucionais da política de saúde referentes a relatórios e a regimentos, com a intenção de responder aos objetivos específicos relacionados aos aspectos formais da investigação. Estes, tratam da identificação da formação e criação do CMS, dos critérios e forma de composição que adota e atentam para o grau de representatividade e participação das instituições, entidades e segmentos sociais.

Algumas categorias de análise foram previamente estabelecidas com o intuito de orientar os distintos procedimentos de coleta e tratamento das

---

<sup>18</sup> Ver bibliografia anexa.

informações que deverão subsidiar a avaliação qualitativa do processo participativo no CMS-Recife.

Dada a relevância que assumem em relação ao tema da participação, foram selecionados os conceitos de representatividade, legitimidade e autonomia, como balizadores da pesquisa.

Além dessas categorias, tendo-se por base a teoria do agir comunicativo e, mais especificamente, o conceito de “situação de fala ideal”, foram construídos indicadores que servirão de referências para as etapas de coleta e tratamento do material. Assim, visando, particularmente, a responder à avaliação das condições sob as quais se dão os processos comunicativos nas reuniões do conselho, pretende-se identificar: as possibilidades de os indivíduos envolvidos colocarem seus pontos de vista; os procedimentos argumentativos realizados; e os meios utilizados na comunicação para dirimir conflitos, ante a necessidade de se chegar a uma decisão sobre linhas de ação<sup>19</sup>.

Satisfeitas as condições mínimas de fundamentação, através das pesquisas bibliográfica e documental, e com a definição dos elementos que deverão orientar as etapas posteriores, chega-se ao campo propriamente dito da pesquisa<sup>20</sup>. Neste, por meio de distintos procedimentos explicitados a seguir, procura-se avançar na obtenção de informações que serão posteriormente analisadas com vistas a responder aos objetivos do estudo.

---

<sup>19</sup> O tratamento detalhado dessas categorias e indicadores será apresentado mais adiante no momento da exposição do plano de análise da pesquisa.

<sup>20</sup> Como campo de pesquisa propriamente dito, entende-se o recorte da realidade empírica investigada a partir do referencial teórico que fundamenta o objeto da investigação. Sob esse aspecto, ver Maria Cecília de Souza MINAYO apud, Otávio CRUZ NETO. In: Maria Cecília de Souza MINAYO, Suely Ferreira DELANDES, Otávio CRUZ NETO; Romeu GOMES. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Op. cit., cap. III, p. 53.

## 4. FONTES DE INFORMAÇÕES

As fontes são todos os elementos que contribuíram com informações para a análise e aproximação com o objeto de estudo. Nelas, incluem-se os procedimentos de escolha dos sujeitos, os instrumentos e técnicas utilizadas.

Os objetivos assinalados para a pesquisa evidenciam a necessidade de se considerarem, como recurso metodológico, dois níveis de coleta de informações, a demandarem técnicas e instrumentos específicos.

O primeiro nível se desenvolve a partir da técnica de entrevistas, semi-estruturadas e individuais, com representantes do poder municipal e de segmentos da sociedade, em diferentes períodos de gestão.

Essa técnica, das mais utilizadas no âmbito das ciências sociais, entre outros aspectos, possibilita obter informações sobre o conhecimento que as pessoas têm sobre determinados temas, suas expectativas, sentimentos, desejos e pretensões. Dá conta, também, da necessidade de explicitação das razões ou motivos que os sujeitos apresentam em relação a eventuais ocorrências.

Dos períodos de gestão identificados para aplicação da técnica de entrevistas, destaca-se aquele compreendido entre 1986-1988, por se tratar de um marco em relação ao movimento de organização e participação da sociedade civil junto ao poder municipal na cidade do Recife, com vistas à definição de prioridades de ação. Os estudos de Soares sobre a experiência de administração desenvolvida nesse período<sup>21</sup> e depoimentos de profissionais e gestores propiciaram elementos importantes para essa opção.

---

<sup>21</sup> José Arlindo SOARES, Salvador Soler LOSTAO. **Poder local e participação popular**. José Arlindo Soares, Org. Rio de Janeiro: Rio Fundo. 1992 (parte I)

Ressaltaram a importância de investigações no referido período, para uma melhor compreensão do CMS como hoje se apresenta.

Seleciona-se, também, o período 1988-1992 pela sequência que o caracteriza e pela nítida oposição político-partidária que representa em relação ao período anterior.

Finalmente, inclui-se o momento atual da gestão iniciada em 1992, no qual se dá efetivamente a criação e a institucionalização do Conselho de Saúde no município.

Com o segundo nível de coleta de informações persegue-se, sobretudo, a análise das condições de participação dos representantes dos diferentes segmentos nas reuniões do CMS. Para isso, escolhe-se, de preferência, a técnica da observação participante, tendo-se como referência básica o conceito de "situação de fala ideal". Em função da abordagem qualitativa adotada, considera-se que a garantia de representatividade da amostragem estará dada pela possibilidade de abrangência em relação ao problema da investigação. Nesse sentido, despreza-se qualquer critério numérico. Faz-se a opção pela participação nas reuniões do Conselho até o ponto em que a condição acima ressaltada esteja assegurada.

Efetivamente, aplica-se a técnica de observação direta em quatro (04) reuniões ( 26/04, 24/05, 07/06 e 29/11), realizadas entre os meses de abril a novembro de 1994. A participação nas reuniões foi garantida após contato com o Secretário de Saúde do Município - presidente do Conselho - e breve apresentação da proposta de estudo para os demais membros.

A técnica da observação participante foi enriquecida com os procedimentos de gravação para posterior escuta repetida das falas dos atores. Ao mesmo tempo, buscou-se reforçar as informações com anotações



complementares que deveriam fornecer elementos impossíveis de serem obtidos nas gravações. Por outro lado, progressivamente e no decorrer das reuniões, tais anotações permitiram antecipar destaques em torno de questões relevantes para o estudo.

Trabalha-se ainda, com a investigação das atas de todas as reuniões realizadas desde 31.08.93, até dezembro de 1994, num total de vinte e duas (22) reuniões entre vinte e oito (28) convocações, além da reunião de instalação em 06/08/93.

## **5. ESCOLHA DOS SUJEITOS**

Procedimento subordinado aos objetivos pretendidos, permitiu aplicar diferentes enfoques, durante as entrevistas, aos indivíduos em função do período de gestão selecionado. Na medida do possível, em relação ao número e à origem da representação dos múltiplos segmentos, perseguiu-se o critério da paridade entre os movimentos sociais organizados e os prestadores de serviços - públicos e privados - junto com os profissionais de saúde. A opção por tal critério, efetivamente aplicado à análise do período de gestão atual - a partir de 1992 -, justifica-se em função de recomendação expressa na Resolução CNS nº 33, de 23/12/92, em relação à composição que os conselhos deveriam assumir<sup>22</sup>.

Assim, para o período compreendido entre 1986 e 1988, realizam-se duas entrevistas: uma com o Secretário de Saúde e outra com representante

---

<sup>22</sup> Brasil, Resolução CNS n. 33, de 23 de dezembro de 1992. Contém recomendações para a constituição e estruturação dos conselhos estaduais e municipais de saúde. Brasília. 1992.

do Movimento Popular de Saúde (MOPS), à época. Dada a relação encontrada entre esse movimento de participação no setor saúde e o Programa Prefeitura nos Bairros, inclui-se, como informante-chave para o mesmo período, o Secretário de Políticas Sociais, então coordenador do programa. Especificamente para essa gestão, pretende-se identificar a compreensão dos atores sobre a questão da democratização dos serviços de saúde.

No período seguinte - 1988 a 1992 - ante a desmobilização dos movimentos populares, evidenciada a partir de depoimentos de representantes do poder público e dos usuários dos serviços, envolvidos com o processo de participação desde 1986 até o momento atual, e na absoluta ausência de documentação a respeito, realiza-se uma única entrevista com o Secretário de Saúde que esteve no cargo entre os anos de 1991 e 1992, período que corresponde ao segundo momento dessa gestão. Nela, visa-se a captar a compreensão dele sobre a participação popular na gestão pública da saúde, caracterizando os aspectos que, em relação ao período anterior (1986-1988), tiveram integral continuidade, foram revistos e/ou ampliados, ou foram suprimidos.

Finalmente, em relação ao período atual de gestão (a partir de 1992), realizam-se doze (12) entrevistas envolvendo membros do Conselho e uma (01) com informante-chave. Entre os membros do Conselho trabalha-se com 50% de representantes dos usuários<sup>23</sup> e os 50% restantes distribuídos com representantes do governo, prestadores e entidades profissionais, então denominados como grupo 1 e grupo 2, respectivamente.

---

<sup>23</sup> O termo usuário está referido aos indivíduos que fazem a mediação dos interesses gerais da sociedade civil organizada com o poder público. Sua adoção, nesse sentido, se respalda na ampla utilização na legislação e em publicações pertinentes ao setor saúde. Sobre o conceito de sociedade civil, ver Marilena de Souza CHAUÍ. **Cultura e Democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 1993, p. 277-89.

Das seis (06) entrevistas destinadas ao grupo dos usuários, tenta-se contar com os representantes de todas as RPA(s)<sup>24</sup>, em número de seis (06). Foram feitos contatos pessoais e explicitados os objetivos do trabalho, com um nível de detalhamento maior do que já havia sido feito por ocasião da apresentação da proposta de estudo, no momento inicial do trabalho de campo. Não foi possível incluir a RPA-3 pela impossibilidade de contato com seu representante, uma vez que, das reuniões selecionadas para a observação participante, ele esteve presente apenas na primeira, realizada em 26/04. Também não se obteve retorno a telegrama emitido para o endereço fornecido pela secretaria do Conselho. Em substituição, incluiu-se a representação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), porque faz parte dos 50% da representação do grupo dos usuários<sup>25</sup>. As seis (06) entrevistas reservadas ao grupo composto pelo governo, prestadores de serviço e entidades profissionais, contaram com a participação de um (01)

<sup>24</sup> O município do Recife é dividido em 06 RPA's - Regiões Político Administrativas.

		<u>Pop.</u>	<u>Hab.</u>	<u>Pop/hab.</u>
RPA 01	Região Centro	82.949	1.511	54,90
RPA 02	“ Norte	197.794	1.479	133,73
RPA 03	“ Noroeste	257.805	13.152	19,60
RPA 04	“ Oeste	222.631	4.103	54,26
RPA 05	“ Sudeste	230.986	3.049	75,76
RPA 06	“ Sul	304.830	3.893	78,30

Fonte: IBGE/EMPREL - 1991

Dados da Secretaria de Políticas Sociais da PCR - últimos relatórios de entidades por RPA's - 1994 mostram o segmento quantitativo de entidades existentes e participantes do Programa Prefeitura nos Bairros - PPB.

	<u>Ent. part.</u>	<u>Ent. não part.</u>	<u>Total ent.</u>
Região 01	46	27	73
Região 02	115	45	160
Região 03	194	60	254
Região 04	90	29	119
Região 05	82	60	142
Região 06	146	42	188

<sup>25</sup> Recife, Regimento interno do Conselho Municipal de Saúde. Seção 1.

representante - suplente - da Secretaria de Saúde<sup>26</sup>; um (01) representante da Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental; um (01) representante do Estado - órgão gestor do SUS; um (01) representante de entidades prestadoras de serviços privados na área de saúde; um (01) representante de entidades dos profissionais da área de saúde; e do presidente do Conselho<sup>27</sup>. Para manter a proporção com o agrupamento anterior, excluiu-se a representação da Secretaria de Políticas Sociais e da Câmara Municipal que, na composição do conselho, também integram os 50% desse segundo grupo<sup>28</sup>. O critério adotado baseou-se na nova proposta de composição encaminhada pelo conselho, no momento, sob análise da Procuradoria Municipal e a ser remetida para votação na Câmara dos Vereadores. A nova proposta exclui essas representações.

Na condição de informante-chave, realiza-se uma (01) entrevista com o Secretário-Adjunto da Secretaria de Políticas Sociais em função da atuação desse órgão no processo de mobilização das comunidades para a definição da constituição do CMS, no início da gestão.

## 6. PLANO DE ANÁLISE

Para fins de organização e processamento do conjunto das informações obtidas, considerem-se dois planos de análise. O primeiro toma

<sup>26</sup> A escolha de uma suplente no CMS - Diretora de Planejamento da SMS - foi considerada a partir do que se observou por ocasião das reuniões analisadas, onde as intervenções feitas evidenciaram a importância de sua inclusão no conjunto das entrevistas desse período. Soma-se o fato de, em algumas situações, ter substituído a presidência do Conselho em seus impedimentos.

<sup>27</sup> A inclusão nesse grupo do Secretário de Saúde - presidente do Conselho - como representante do poder público fez com que, das seis entrevistas do grupo composto pelo governo, prestadores e entidades profissionais, a Secretaria de Saúde do Município participasse com dois representantes.

<sup>28</sup> Ver composição dos grupos 1 e 2, p. 114, deste capítulo.

como instrumentos básicos as pesquisas bibliográfica<sup>29</sup> e documental e os roteiros das entrevistas e envolve aspectos formais do processo de criação do CMS, sua caracterização e forma de atuação. Por outro lado, utiliza elementos subjetivos referentes à compreensão que os indivíduos têm dos aspectos citados e, particularmente, do seu papel como representante de determinado segmento social. No segundo, utilizam-se informações obtidas, mormente, com o recurso da técnica da observação participante. Volta-se para a análise das condições sobre as quais se dão os processos comunicativos nas reuniões do CMS.

Os dois planos se desdobram nas etapas de ordenação e classificação das informações, caracterizando distintos níveis de interpretação. Em seu conjunto, remetem a uma avaliação final, por pressuposto, aproximativa. Em todos os momentos, os diferentes níveis de interpretação serão continuamente remetidos aos objetivos do trabalho e confrontados com o referencial teórico adotado, a partir das categorias selecionadas e dos indicadores construídos. Ambos, conforme já referido, balizadores dos procedimentos de coleta e tratamento das informações.

Dessa forma, ao se considerar o fenômeno participativo, é indispensável o trabalho ser direcionado para obter informações que permitam analisar em que medida o CMS responde às exigências de:

. *representatividade* - como qualidade ou condição de expressão de interesses e demandas de um determinado grupo social. Uma vez que a pesquisa lida com conselho com representação popular, essa idéia pode ser

---

<sup>29</sup> Da pesquisa bibliográfica, especificamente como subsídio à compreensão do processo de constituição do CMS-Recife, nessa etapa da pesquisa, a referência básica é o trabalho de José Arlindo SOARES e Salvador Soler LOSTAO. **Poder local e participação popular**. Op. cit.

relacionada ao direito de decidir e controlar a coisa pública em nome de direitos coletivos<sup>30</sup>;

. *legitimidade* - segundo Habermas, condicionada pela motivação social dos afetados e obtida em discursos práticos democráticos. Determinante da duração de uma norma, no seu entender, “a legitimidade da argumentação normativa depende da abrangência da participação e dos pressupostos da simetria e não coerção”<sup>31</sup>;

. *autonomia* - um conceito que, por vezes, tem sido relacionado com a liberdade de escolha entre alternativas possíveis, configurando a realização de um ato sem constrangimentos externos. Tal proposição deve ser descartada ao se levar em conta a idéia da “colonização do mundo vivido”, conforme analisada por Habermas<sup>32</sup>. Em contrapartida, faz sentido seu entendimento como ação dos próprios sujeitos criadores das leis e regras da existência política, ou seja, associada à capacidade dos sujeitos de compreensão do processo histórico e atuação efetiva nos rumos da sociedade<sup>33</sup>. Esse enfoque sugere uma aproximação à linha de pensamento de Habermas, em particular, no que ele denomina de uma “dialética entre o querer esclarecido e o poder autoconsciente”<sup>34</sup>.

Semelhante conceito de autonomia está necessariamente ligado à idéia da emancipação. Como processo, a idéia está referida ao grau de autonomia cada vez maior que o indivíduo é capaz de adquirir em relação à

<sup>30</sup> Ver distintas concepções de representação. Cf. Marilena de Souza CHAUÍ. **Cultura e democracia: O discurso competente e outras falas**. Op. cit., p. 289-96.

<sup>31</sup> Francisco J. U. RIVERA. **O agir comunicativo e a planificação estratégica no setor social (e sanitário)**: um contraponto teórico. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública. FIOCRUZ. 1991. p.52.

<sup>32</sup> Ver cap. II, do texto.

<sup>33</sup> Marilena de Souza CHAUÍ. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. Op. cit., p. 301-9.

<sup>34</sup> Jürgen HABERMAS. **Técnica e ciência como ideologia**. (Trad. de Artur Morão). Lisboa: Edições 70. p. 120 (Biblioteca de filosofia contemporânea).

linguagem, à natureza exterior, à natureza interior e ao mundo social. Associa-se, portanto, ao desenvolvimento de sua capacidade de linguagem, de cognição e de interação<sup>35</sup>.

Do ponto de vista de Habermas, a autonomia deve ser compreendida como uma relação reflexiva do indivíduo consigo mesmo: auto-reflexão que, entretanto, não se realiza como uma atividade de um eu absoluto, mas sob condições que afetam a comunicação<sup>36</sup>.

Sob o enfoque da teoria do agir comunicativo e, em especial, do conceito de *situação de fala ideal* constituíram-se alguns elementos de análise que serão investigados, especificamente, com a aplicação da técnica da observação participante. Nessa direção, cabe observar as possibilidades iguais de colocação dos pontos de vista por parte dos indivíduos envolvidos. A aferição se dará pela frequência e tempo de participação dos atores, sob o pressuposto habermasiano de que toda opinião e conjectura podem ser tematizadas e criticadas.

Por outro lado, não se deve perder de vista que a linguagem pode também se apresentar como dificultadora da comunicação. Sob esse prisma, meio de dominação e poder social. É pertinente, portanto, distinguir quando os falantes estão querendo influenciar estrategicamente a ação dos outros e/ou quando se propõem entrar numa relação de comunicação voltada ao consenso.

Do ponto de vista do agir comunicativo, os participantes ajustam seus planos individuais de ação e assim perseguem seus fins ilocucionários.

<sup>35</sup> Fávio Beno SIEBENEICHLER. **Jürgen Habermas: razão comunicativa e emancipação**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1989. p. 129-31.

<sup>36</sup> Jürgen HABERMAS. **Teoria de la acción comunicativa**: Vol. II. (Versión castellana de Manuel Yiménez Redondo). Madrid: Taurus. 1987 b. p. 109

Nesse sentido, voltam-se para o entendimento, como um processo que visa à obtenção de um consenso através de procedimentos argumentativos.

A argumentação é necessária para fixar linhas de ação coletivas, coordenar ações individuais e chegar a uma decisão comum sobre linhas de ação. Só quando a decisão é produto de argumentações, ou seja, quando se constitui segundo regras de um discurso, a norma decidida tem validade. A validade social de uma norma se dá em virtude de sua autoridade moral e não das sanções às quais possam estar associadas.

O que de fato se exprime na validez deôntica é a autoridade de uma vontade universal, partilhada por todos os concernidos, vontade essa que se despiu de toda qualidade imperativa e assumiu uma qualidade moral porque apela a um interesse universal que se pode constatar discursivamente, e que, por conseguinte, pode ser apreendido cognitivamente e discernido na perspectiva do participante<sup>37</sup>

Posta em dúvida a validade de uma pretensão, é relevante investigar se, sob a forma de um discurso-prático, os indivíduos examinam ou discutem a correção de uma ação ou norma, para propiciar a incorporação de um saber prático-moral.

Ainda em relação aos procedimentos argumentativos, pretende-se identificar as razões que fundamentam e orientam o encaminhamento das decisões e ações nas reuniões analisadas; se as razões são percebidas e explicitadas por todas. Uma vez questionadas, do ponto de vista de sua correção, intenta-se verificar qual o procedimento adotado na condução das reuniões. Isso implica necessariamente pesquisar os meios utilizados na comunicação para dirimir conflitos (dinheiro, poder, saber cognitivo-instrumental etc.).

---

<sup>37</sup> Jürgen HABERMAS. *Consciência Moral e agir comunicativo*. (Trad. Guido A. de Almeida). Rio de Janeiro: Tempo Universitário. 1989. p. 95.



Com relação ao detalhamento desses elementos de análise, enfatiza-se, enfim, que sua utilização, sob o enfoque hermenêutico dialético, exige considerar os aspectos extradiscursivos que definem o contexto sociopolítico, econômico e cultural no qual o discurso se apresenta.

Por detrás dessa proposição está o valor do “saber implícito”, destacado por Habermas, segundo o qual o significado de qualquer ato de fala de um falante não corresponde necessariamente ao significado verbal das frases proferidas.

## **7. SEQÜÊNCIA DAS OPERAÇÕES**

Num primeiro momento, todo o material - entrevistas, documentos institucionais e registros da observação participante - é recolhido e submetido a um processo de ordenamento preliminar para posterior avaliação técnica. Essa pré-classificação tem por base os dois planos de análise propostos. Segue-se a etapa classificatória, a partir do material obtido, fundamentada na teoria selecionada e expressa em categorias e indicadores construídos.

As entrevistas são trabalhadas com base no procedimento da escuta repetida e exaustiva. Pretende-se identificar as idéias postas em destaque pelos entrevistados e os elementos centrais para relacioná-los com o referencial teórico adotado.

Nessa etapa, em relação aos documentos institucionais, especialmente as atas das reuniões, é exercitada a “leitura flutuante” para

obter informações sobre o desenvolvimento do processo vivenciado pelo CMS, desde a sua constituição formal. Deve possibilitar, tanto quanto os demais procedimentos, o estabelecimento de categorias empíricas para posterior confrontação com as categorias teóricas já definidas.

Quanto às informações obtidas da técnica da observação participante, em gravações e anotações complementares, inicialmente é utilizado o mesmo procedimento de escuta repetida e exaustiva das gravações, referentes às quatro reuniões selecionadas. Posteriormente, esse material é cotejado com as anotações feitas em caráter complementar.

Do conjunto das informações é feito um agrupamento classificatório. Primeiro, em termos de conjuntos diferenciados em função da fala ou reprodução da fala dos sujeitos no texto escrito. A seguir, um outro reagrupamento em relação a assuntos ou tópicos. Após leitura transversal de cada "corpus", uma atitude de aprofundamento dessa classificação destaca os temas relevantes, reagrupando-os, num terceiro momento, em torno dos elementos centrais de análise.

Pretende-se identificar as múltiplas relações - de contradição, reforço ou mediação - entre as falas, os textos escritos e os discursos, e no interior de cada um deles. O objetivo é uma compreensão integrada, de início, por segmentos. Depois, do conjunto das informações obtidas, de forma a permitir uma interpretação cada vez mais próxima da realidade investigada.

Após as etapas de ordenação e classificação que, simultaneamente, se debruçam sobre o material empírico refletindo-o à luz da teoria, inicia-se a análise final que corresponde ao último nível de interpretação da pesquisa.

## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISE QUALITATIVA DO MATERIAL**

## 1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O texto a seguir trata da avaliação qualitativa do material empírico, obtido como resultado da aplicação das diferentes técnicas escolhidas para o estudo. Visa-se, prioritariamente, a compreender as relações interativas entre os movimentos sociais e o poder público, suas condições e as demandas delas emergentes.

Com base no referencial teórico, parte-se de suposições que funcionarão como guias nessa etapa avaliativa. Tais suposições, elaboradas desde o momento inicial do estudo, foram sofrendo ajustamentos, à medida que a pesquisa evoluiu, especificamente, com a realização do trabalho empírico. Delas, sempre com o recurso da teoria selecionada e da leitura do material empírico, a partir dos conceitos-chave tomados como referência para o trabalho, constrói-se o texto.

Busca-se, a cada momento, uma síntese dos principais aspectos analisados, visando a responder às hipóteses formuladas de início. Assim, pretende-se chegar às considerações finais da pesquisa.

## 2. TRATAMENTO QUALITATIVO DO MATERIAL

Para uma boa compreensão do CMS-Recife, é importante retomar e refletir algumas questões centrais. A primeira delas diz respeito ao próprio conceito de democracia como efetiva participação de todos os envolvidos nos processos decisórios, seja diretamente ou por intermédio de seus representantes, sob condições isentas de mecanismos de dominação.

No caso em estudo, o pressuposto é do CMS-Recife como um instrumento de exercício democrático, no sentido da construção da cidadania, através da participação direta de representantes dos movimentos sociais. Tal forma de participação funcionará como mecanismo corretivo e de aperfeiçoamento da democracia parlamentar representativa.

Assim caracterizado, interagindo institucionalmente, o Conselho poderá contribuir para a democratização das relações sociais. Tal suposição apóia-se numa concepção pela qual a lógica da ação coletiva assume cada vez mais uma feição dialógica à medida que os dois pólos - Estado e movimentos sociais - se transformam no processo participativo<sup>1</sup>.

Um outro questionamento deve se dar em torno das especificidades da sociedade brasileira e, em especial, da região Nordeste, no que se refere às profundas desigualdades sociais que as caracterizam. Diante de um quadro identificado como de extrema pobreza, é fundamental que não se perca de vista a própria ação do Estado e, ao mesmo tempo, o estágio de desenvolvimento das forças sociais. Neste, considerem-se os níveis e a historicidade das práticas sociais, suas características cognitivas próprias, os

---

<sup>1</sup> Claus OFFE e Wiesenhal, apud JACOBI, P. In: **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**. São Paulo, Cortez, 1989 p. 145.

estilos particulares de desenvolvimento e seus modos de institucionalização<sup>2</sup>. Importa saber que sob condições de extrema pobreza, em princípio, torna-se difícil o exercício democrático. Como diz Abranches, “as pessoas muito pobres, que consomem a maior parte de suas energias apenas para sobreviver por um triz, não podem atuar como cidadãos íntegros”<sup>3</sup>.

Para o estudo, não se deve descuidar de que os processos sociais, políticos, econômicos e culturais, que definem as relações globais na sociedade como um todo, refletem-se de forma significativa no próprio desempenho do setor e, especificamente, no CMS.

Por outro lado, não se põe em dúvida que o avanço do processo participativo cria oportunidade para o desenvolvimento de uma consciência coletiva da população e para o controle das instituições da sociedade política. Tal premissa condiciona, como alternativa à idéia marxista clássica da base econômica como determinante das relações sociais, a percepção da dinâmica das formações sociais e requer o reconhecimento do valor da participação de todos no processo de construção social como mecanismo indutor das transformações das relações de dominação, histórica e estruturalmente hegemônicas na sociedade.

<sup>2</sup> Ver: Carolina Tebelboin Heurion. Actores Sociales: una herramienta para el analisis de las politicas publicas en America Latina? In: **Estado y Politicas Sociales en America Latina**. Sonia Fleury Teixeira, Org. México. Universidade Autônoma Metropolitana. Unidade Xochimilco. 1991. p. 233-53.

<sup>3</sup> Abranches, apud NUNES DA SILVA. In: Itamar NUNES DA SILVA. **Democracia e Cidadania**: Um estudo da relação política do Estado com a Sociedade civil no governo da Frente Popular de Pernambuco. O caso dos trabalhadores em educação. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciências Políticas da Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 1993. p. 134.

## **2.1 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO SETOR SAÚDE NO MUNICÍPIO DO RECIFE (1986-1988 e 1988-1992): O PONTO DE VISTA DO PODER PÚBLICO E DOS MOVIMENTOS SOCIAIS**

A formalização do CMS-Recife ocorre em 18 de junho de 1993<sup>4</sup>. Entretanto, conforme descrito no primeiro capítulo desse texto, o movimento de participação popular no Município, dentro do qual emergem as reivindicações mais diretamente ligadas ao setor “saúde”, vem adquirindo contornos mais claros e se consolidando a partir de 1986. O contexto, à época, é de uma gestão que explicita compromissos com a participação popular mesmo que em caráter informal, e até sem uma programação administrativa mais elaborada. Com base na perspectiva do movimento popular, o interesse maior estaria na ocupação de espaço, ainda que sem uma compreensão mais precisa do fenômeno participativo.

Do lado da Prefeitura, o objetivo principal, explicitado pelo representante do órgão responsável pela coordenação do Programa Prefeitura nos Bairros - eixo central da proposta - era “um projeto pedagógico para as grandes mudanças que a sociedade brasileira necessitava. Uma vontade política que muitas vezes suplantava a inexperiência administrativa”.

Quanto ao processo, o movimento popular avalia ter mantido sempre um posicionamento muito ingênuo. “Não pensava articulações políticas”. Essa visão é reforçada pelo poder público, ao considerar que “o movimento popular não trabalhava as questões políticas mais gerais”, limitando o “elo permanente desejado com o movimento popular”. Tal avaliação considera que as preocupações do

---

<sup>4</sup> Recife, Lei 15.773/93 de 18 de junho de 1993. Institui o Conselho Municipal de Saúde, define o objetivo da Conferência Municipal de Saúde e dá outras providências. Diário Oficial da Cidade do Recife, n. 72, jun., 1993.

movimento popular assentavam-se mais do lado do atendimento às questões materiais que dos aspectos positivos conquistados. Atentos às reivindicações da comunidade, seu não atendimento poderia levar à queda de prestígio dessa representação, impedindo um “salto de qualidade entre a discussão sobre uma reivindicação específica e a questão maior das forças políticas e das estruturas sociais para superação de determinados problemas”.

Assim, destaca-se uma confusão entre o processo participativo e os resultados administrativos, permitindo que as conquistas obtidas no processo não fossem trabalhadas junto à população para ajudar o fortalecimento da proposta.

Dessa forma, a exemplo do que afirma Gerschman<sup>5</sup>, uma participação muito restrita aos aspectos reivindicativos, como motor de sua mobilização, não permite avançar no sentido da criação de uma identidade política de tais movimentos.

Para a autora, uma prática política predominantemente reivindicatória perante o Estado, em função de um quadro econômico e social que caracterize grandes carências na população, seria impeditiva de uma leitura mais ampla que possa propiciar aos movimentos sociais se dar conta de sua própria existência. Neste caso, impossibilita seu reconhecimento como atores sociais, no seu entender, “categoria social com organização própria e expressão política”<sup>6</sup>. Apesar disso, a autora reconhece que os indivíduos podem vir a promover processos profundos de mudanças sociais, a partir de propostas políticas decisivas em setores estratégicos. Tais mudanças serão, entretanto, insuficientes, se não se constituírem na sociedade sujeitos políticos capazes de absorvê-las.

---

<sup>5</sup> Silvia GERSCHMAN. Movimientos sociales en salud: in busca de la reconstituición de lo social. In: **Estado y políticas sociales en America Latina**. Sonia Fleury Teixeira, org. 1991. p. 255-75.

<sup>6</sup> Id. Ibid., p. 271.



Entretanto, a representação do poder público considera que o movimento popular mostrava-se muito “desconfiado”, criticando o “envolvimento em muitas atividades sob a intenção de desmobilização pelo poder público”.

Dessas observações, evidencia-se um dilema no movimento popular: se, por um lado, ele se articula para reivindicar junto ao Estado melhores condições, por outro, supõe que o Estado atua como desarticulador da ação coletiva que desenvolve.

Outros conflitos são destacados no tocante às relações com o poder legislativo, marcado pelas tradicionais formas clientelistas de convivência com os setores populares.

No que tange à amplitude da participação, considerando-se a sociedade no seu todo, os depoimentos relatam, para o período sob análise, uma participação muito tímida, especialmente no que diz respeito à classe média. A explicação pode estar no fato de que os movimentos populares, de uma maneira geral, no país, têm suas origens na periferia das áreas urbanas, predomínio dos segmentos mais pobres da população, e motivo de sua própria mobilização<sup>7</sup>.

Finalizando em relação ao mesmo período (1986-1988), é importante registrar uma avaliação positiva por parte de ambos os segmentos. De um lado, o movimento popular considera ter havido mudanças significativas nas relações entre profissionais e usuários. Essa avaliação, até certo ponto, surpreende, porque é consenso, entre os representantes dos dois segmentos, que o corpo funcional se mostrou um ponto crítico no processo, uma vez que não foi “pensado organicamente” - conforme depõe representante do poder público - para uma nova forma de atuação.

---

<sup>7</sup> Id. Ibid.

Reforçando a avaliação, o movimento popular demonstra que a idéia inicial de ocupação de espaço, como motor de mobilização, evolui para o que hoje identifica como um interesse numa “participação com poder de decisão”.

Do outro lado, como setor indutor da articulação sociedade civil e Estado, o poder público descreve um avanço no reconhecimento da organização popular como instrumento de democracia, deixando “raízes organizativas irreversíveis”. Nessa análise, o trabalho realizado deu visibilidade ao movimento popular e, a partir daí, “mesmo a direita passou a falar em participação”.

Sob esse aspecto, a gestão que se segue caracteriza-se pela desmobilização da participação popular junto ao poder público, motivo pelo qual, em relação ao período (1988-1992), deixa-se de tecer maiores comentários. Pode-se, entretanto, apreender, como idéia fundamentadora da gestão, a ideia da democracia no âmbito da representação parlamentar. “A comunidade pode e deve tomar parte, sem cor partidária, por pressão em cima dos representantes que eles elegeram”. Apesar do reforço à participação pela via da representação parlamentar, pelo que foi explicitado pelo representante público, do período, as solicitações com base nas necessidades da população eram feitas diretamente ao Secretário de Saúde. “Na época, a solicitação era direta. Era o presidente do sindicato que dizia”. Torna-se evidente uma contradição entre a interpretação da democracia pela via parlamentar e a prática pública então desenvolvida.

Sob essa interpretação da representação, do tipo liberal-conservador - de defesa da racionalidade contra a soberania popular -, é pertinente associar observação de Habermas de que ela vem como reação à possibilidade de as corporações parlamentares existentes virem a ser completadas por formas institucionalizadas de formação de opinião e vontade, geradas sob

procedimentos discursivos. Analisando suposições de Fröbel em torno de procedimentos democráticos, Habermas reconhece o caráter contraditório daquela concepção, uma vez que, se a opinião dos eleitores é irracional, a escolha dos representantes não o é menos. Nesse sentido, os procedimentos democráticos, estabelecidos de acordo com o direito, conduzirão à formação racional de vontade, apenas, se a formação organizada de opinião que leva a decisões de responsabilidade no âmbito dos órgãos estatais, se mostrar “permeável aos valores, temas, contribuições e argumentos sugeridos por uma comunicação política que os envolva, e que, como tal, não possa ser organizada no seu todo”<sup>8</sup>.

Resta agora localizar o momento atual, a partir da gestão que se inicia em 1992, analisando-o em relação aos conceitos centrais da investigação. Interessa tratar a questão democrática, sobretudo, no que contribui para a constituição de atores sócio-políticos, dentro de um projeto de gestão comprometido com a autonomia dos indivíduos, no sentido do fortalecimento da sociedade civil e, portanto, da cidadania.

## **2.2 O MOMENTO ATUAL: O PROCESSO DE ESCOLHA DOS REPRESENTANTES DO CMS-RECIFE**

Analisando-se as respostas dadas pelos entrevistados, destaca-se a iniciativa da Prefeitura da Cidade de Recife, por meio da Secretaria de Políticas Sociais-SPS, na divulgação e mobilização das comunidades, para a

---

<sup>8</sup> Jürgen HABERMAS. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. *Novos Estudos*. São Paulo, CEBRAP. N. 26, p. 100. 13, mar. 1990.

escolha dos representantes que deveriam compor o CMS, além do trabalho de organização dessa etapa.

Divergentes pontos de vista são observados em relação a essa fase. Do lado dos representantes do grupo composto por representantes do governo, prestadores públicos e privados e das entidades profissionais - grupo 2 -, há um consenso de que os procedimentos adotados foram os mais democráticos possíveis. Do ponto de vista do movimento popular, representando o grupo 1 - dos usuários -, as opiniões variam entre os que formulam críticas severas e os que fazem uma avaliação positiva dessa etapa inicial<sup>9</sup>. Estes últimos, entendem que o processo, deflagrado pela prefeitura e iniciado com uma plenária de todas as RPA's<sup>10</sup> não impediu que seu desdobramento se desse nos níveis locais, inclusive com revisão e/ou criação de novos critérios em relação aos elaborados e apresentados pelo poder municipal.

As principais críticas formuladas no grupo 1, como um todo, tratam da forma paternalista como atuou a prefeitura, da rapidez ou tempo entre o convite e a instalação do conselho. A avaliação é de que foi “uma coisa imposta pela prefeitura para a qual, infelizmente, só nos restou acatar”, além de referências à falta de discussão que, em certa medida, estaria vinculada à questão anterior. Apesar das críticas, de uma maneira geral, os entrevistados desse grupo explicitam o caráter democrático do processo. É possível encontrar explicação, para a aparente contradição, no conceito de democracia adotado, restrito ao momento de escolha de seus representantes, sem interferência do poder público.

---

<sup>9</sup> A opção por desenvolver a análise do material empírico a partir da distinção entre os grupos, tem como base o parágrafo 1º do Art. 5º - Seção I do Regimento Internos do CMS, que diz o seguinte:

“A representação dos usuários no CMS - Recife será paritária em relação ao conjunto: governo, prestadores de serviços e profissionais de saúde”.

<sup>10</sup> Regiões Político-Administrativas. Ver nota nº 23. Cap. II.

Internamente, os procedimentos, e mesmo os critérios adotados para a escolha dos representantes das RPA's, foram diferenciados, numa variação dependente do grau de mobilização, informação e organização que os movimentos sociais puderam acumular. Pode-se perceber que, além dessas variáveis, há uma marcante influência da concorrência entre grupos representativos locais com poderes instituídos e consolidados em função da própria extensão das RPA's.

Em relação à identificação dos outros segmentos - prestadores de serviço e profissionais de saúde - o processo inicia-se com solicitações feitas por correspondências enviadas pela SPS, a partir das quais as entidades se articularam entre si e fizeram suas escolhas. A mobilização se mostrou muito tímida, pois congregou poucas entidades, evidenciando, desde já, um comprometimento do ponto de vista da representação.

Outro aspecto merecedor de destaque diz respeito a divergências quanto ao caráter político-partidário dominante, no momento de escolha de representantes. Alguns depoimentos do grupo 2<sup>11</sup> não deixam dúvidas quanto a prevalência do perfil político, como determinante na escolha dos representantes populares, e mesmo no desempenho do conselho, sugerindo "retirar um pouco esse caráter partidário ideológico". Tal visão é omitida e mesmo negada em depoimento de representantes desse grupo ao se referir ao uso de tais critérios no próprio grupo.

Diante dessa observação, é oportuno lembrar que a elaboração do texto constitucional, quanto ao setor "saúde", de uma maneira geral, é fortemente influenciada pela atuação do denominado "movimento sanitário", no sentido de uma sistematização e organização com vistas à pressão e

---

<sup>11</sup> Ver composição dos grupos 1 e 2, cap. III, do texto, p. 114.

negociação com o Estado, em face das necessidades no referido setor. Esses agentes externos, junto com outras militâncias da esquerda, a exemplo do Partido dos Trabalhadores, tiveram um papel importante na dinâmica dos movimentos populares, e, seguramente, têm suas teses usadas como referências de peso nas discussões do setor. Como avalia Jacobi<sup>12</sup>, embora não formalizando laços orgânicos com a estrutura partidária, tais movimentos terminam por explicitar uma cultura política característica do partido.

Por fim, é relevante tratar das opiniões divergentes e contraditórias em relação à atuação do poder legislativo, quanto à composição que o conselho termina por assumir. Dentro do grupo 2<sup>13</sup>, encontra-se um depoimento que considera que a Câmara fez alterações “sem contudo interferir na garantia da paridade do conselho” enquanto outro depoimento refere que “a proposta era paritária, ela foi modificada pela Câmara... aprovada por unanimidade pelos vereadores onde estavam representados oito (8) partidos políticos”. De forma semelhante, outro entrevistado desse grupo afirma que “a mensagem da prefeitura não foi exatamente essa. A Câmara modificou. Houve muito lobismo de setores organizados”.

É importante refletir sobre essa questão, uma vez que o conselho é uma instância deliberativa que tem decisões obrigatoriamente submetidas ao poder legislativo dos vereadores. Isso revela um espaço de grandes conflitos, mormente aqueles decorrentes da lógica política de acumulação de poder que caracteriza a prática legislativa.

Resumindo, com base nas entrevistas e em informações obtidas nas pesquisas bibliográfica e documental, pode-se afirmar que o processo de escolha dos representantes para o CMS-Recife:

---

<sup>12</sup> Pedro Jacobi. **Movimentos sociais e políticas públicas**. Op. Cit.

<sup>13</sup> Ver composição dos grupos 1 e 2, cap. III, do texto, p. 114.

. passou pela atuação de três grandes grupos representados pelos poderes executivo e legislativo e pelos movimentos organizados da sociedade. Eles respondem ao critério da paridade no Conselho: de um lado, pela sua distribuição como prestadores privados e representantes de entidades profissionais junto ao governo - executivo e legislativo -, e, do outro, como movimento popular, no qual se inclui a representação dos trabalhadores, caracterizando, à primeira vista, a existência de dois blocos distintos, que se reforçam como grupos e se confrontam entre si;

. foi de iniciativa do poder público a divulgação, mobilização e organização do processo que levou à escolha dos representantes da sociedade, o que apenas define um papel regulador do Estado, através do poder municipal, não significando necessariamente controle pleno dessa institucionalização;

. a escolha e indicação dos representantes foram procedimentos conduzidos e arbitrados pelos segmentos convocados.

### **2.3 O DESEMPENHO DO CMS-RECIFE: UM EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO?**

De uma maneira geral, os conselhos populares de saúde, no país, têm sido avaliados em um nível mais desenvolvido, em relação ao padrão comunitário, ultrapassando a fase essencialmente reivindicativa associada a questão dos direitos básicos.

Analisa Gerschman<sup>14</sup> que tais movimentos atingiram uma fase intermediária, ao mesmo tempo reivindicatória e de atuação nas políticas de

---

<sup>14</sup> Silvia GERSCHIMAN. Movimientos Sociales en Salud: en busca de la reconstitución de lo social. In: *Estado y políticas sociales en America Latina*. Sonia Fleury Teixeira, org. Op. cit.

saúde. Neste caso, propiciam a formação de uma identidade política desses movimentos.

Jacobi<sup>15</sup>, estudando as relações entre os movimentos sociais urbanos e as políticas públicas, considera o movimento de saúde como um misto organizacional de questionamento das práticas centralizadas e burocratizadas e enfatiza a igualdade e a constituição do coletivo no plano público.

No que se expôs anteriormente evidencia-se que, no período de 1986-1988, a atuação do movimento popular é vista pelos representantes do poder público como muito presa às questões materiais. Dessa forma, estaria, do ponto de vista de Gerschman, na fase inicial, essencialmente reivindicativa. Na análise da autora, os movimentos na saúde, mesmo que não de maneira rigorosamente seqüencial, passam por fases distintas. À primeira já descrita, segue-se a fase de “politização” para, finalmente, atingir a “institucionalização” que corresponde à formação da Plenária Nacional de Saúde.

Aplicando-se tais critérios, pode-se considerar que a avaliação feita pelo representante do movimento popular, naquele período (1986-1988), mostra sua percepção de uma evolução, no sentido de que, hoje, a luta pela participação estaria movida pela efetiva possibilidade de intervenção nas ações e políticas demandadas pelo poder público.

O momento atual, posterior à Carta Constitucional de 1988, leva a se considerar, com base na análise de Gerschman, que o movimento popular na saúde, em Recife, estaria compondo uma fase de politização e institucionalização do movimento. Em relação a esta última - de ocupação de espaço público para satisfação das reivindicações - é importante antecipar que, no interior do movimento, sob a influência de agentes externos já

---

<sup>15</sup> Pedro JACOBI. *Movimentos sociais e políticas públicas*. Op. cit.



mencionados, encontram-se diferentes concepções que orientam posições das mais radicais, que polarizam campos em oposição àquelas que reconhecem no Estado um elemento de relevo na constituição dos próprios movimentos.

Sob esse cenário, pretende-se prosseguir na análise do CMS-Recife, que, formalmente instituído, inicia suas atividades em agosto de 1994.

Para isso, com base no conjunto das informações obtidas com o trabalho empírico, serão a seguir avaliados os aspectos da representatividade, legitimidade e autonomia, centrais à questão da democracia, ao lado da análise das condições de comunicação sob as quais se manifestam os interesses expressos na vontade majoritária dos representantes populares. Procura-se, no caso, entender em que medida tais condições se aproximam ou se afastam de uma “situação de fala ideal”.

Algumas questões previamente levantadas poderão ajudar na confirmação ou refutação das suposições que orientarão os procedimentos avaliativos. São elas:

. em que medida as desigualdades sociais são transportadas para o CMS-Recife, distinguindo seus membros quanto ao poder, ao saber e à informação?

. o CMS-Recife pode responder às exigências do exercício de uma gestão democrática ao mesmo tempo em que consiga em tempo hábil dar condições para a implementação de ações segundo a expectativa da população?

. o CMS-Recife tem propiciado a mediação entre os interesses da sociedade e a definição e implementação da política na área da saúde?

## 2.4. O DESAFIO DA REPRESENTAÇÃO

A análise do material empírico consolida a idéia de que o CMS-Recife não representa os interesses e as necessidades sociais da comunidade do município, em relação à questão saúde.

Tal afirmativa, de início, condiciona uma investigação sobre a percepção que os diversos representantes têm do papel do CMS. A idéia de um canal de participação da população na definição da política de saúde e no acompanhamento e avaliação das ações por ele demandadas mostra-se aparentemente consensual entre os diversos segmentos. Com as respostas, os entrevistados expressam o que de modo formal está definido na legislação que prevê a possibilidade do controle social do sistema pela participação da sociedade organizada, na formulação e controle da execução da política de saúde<sup>16</sup> - um instrumento para o exercício da cidadania.

Por outro lado, observam-se depoimentos de representantes do poder público, reconhecendo uma certa confusão de papéis entre o Conselho e a Secretaria de Saúde como órgão executor da política para o setor, o que requer um esclarecimento das competências, pois as conseqüências se refletem no caráter da própria representação. Sob esse mesmo ponto de vista, misturam-se as representações do movimento popular, no CMS, com a representação no Programa Prefeitura nos Bairros -PPB, "espinha dorsal da atual administração ". O programa é considerado pelos representantes do poder público como um grande fórum de reivindicações que, por isso mesmo, tem-se mostrado da maior relevância nas demandas dos movimentos

---

<sup>16</sup> Brasil Resolução CNS n. 33, de 23 de dezembro de 1992. Contém recomendações para a constituição e estruturação dos conselhos estaduais e municipais de saúde.

populares reletivas à implementação de políticas como a da criação dos Distritos Sanitários<sup>17</sup>. Coerentemente, é questionada a proposta de nova composição do Conselho que exclui a representação da Secretaria de Política Social - SPS - órgão coordenador do PPB. Registra-se um depoimento de representante do poder público, que valoriza o PPB, e justifica o CMS como garantia de uma estrutura formal frente às alternativas de poder que possam ocorrer.

Um papel de resistência ideológica? Tem-se que sim, tomando-se a ideologia como discurso social e político de representação da sociedade no seu todo, com a função precípua de escamotear o conflito, a diferença, a contradição, dissimulando a dominação. Nesse sentido, o CMS, como mediador entre a sociedade e o poder público, atuaria como um "discurso crítico", um antidiscurso da ideologia<sup>18</sup>.

É oportuno lembrar que os representantes do poder público, na gestão anterior (1986 -1988) onde se inicia o PPB, consideram que essas instâncias de participação popular, hoje formalizadas - PPB e CMS -, teriam o caráter de complementariedade entre si. Ao programa caberia a identificação das necessidades dos bairros por região, a partir das quais seriam definidas as grandes prioridades, coordenadas, no seu todo, pela SPS - Secretaria de Políticas Sociais - e repassadas por secretarias, incluindo a de Saúde. Esta (SMS) faria a mediação entre as necessidades, identificadas a partir do PPB, e a definição da política para o setor no âmbito do CMS -, onde estão presentes representações dos diferentes segmentos. O CMS teria também a

<sup>17</sup> Sobre o tema ver: Eugenio Vilaça MENDES. O processo cosial de distritalização da saúde. In: Carmem F. TEIXEIRA; Carmem V. de S. UNGLERT; Claudio GREGO et al. **Distrito Sanitário: o processo social de mudanças das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde**. Eugenio Vilaça Mendes, org. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco. 1993. Cap. 2. p. 93-159

<sup>18</sup> Marilena de Souza CHAUÍ. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 6 ed. São Paulo: Cortez. 1993. p. 15-38.

responsabilidade da “execução do cotidiano da participação” no sentido do acompanhamento e controle da implementação da política executada pela SMS.

É importante registrar que, em geral, os depoimentos, tanto dos representantes do poder público quanto dos movimentos populares, nos diferentes períodos estudados, não deixam de apontar a necessidade de uma articulação permanente do Conselho com os movimentos populares.

A valorização do PPB em relação ao CMS é enfatizada nas entrevistas com os representantes atuais do poder público, às vezes até com certa radicalidade. “No fundo, aquilo (o PPB) é muito mais representativo da organização popular...lá eles são muito mais presentes do que aqui...os conselheiros talvez aqui ficam mais inibidos...lá é o ambiente deles”.

Apesar da importância atribuída ao PPB, como instância de participação popular e na sua relação com o CMS, os depoimentos dos que hoje representam o movimento popular mostram um distanciamento, por vezes desconhecimento ou dificuldades nessa relação. Como exemplo, a tentativa de ocupação do espaço do PPB para informação à população, questionada pela própria comunidade, leva ao recuo da representação do CMS, segundo uma experiência relatada por representante do movimento popular.

Sob o entendimento que prevalece nos depoimentos da representação do poder público, fica claro que o CMS deixa de ser a principal alternativa à mobilização e à discussão dos problemas de saúde com as comunidades; apresenta-se, sobretudo, como meio para decisões sobre a política para o setor no município e como mecanismo essencial de repasse de informações à população.

Para Jacobi e Nunes<sup>19</sup>, o sentido e a vida dos conselhos são conseqüências da participação dos moradores nas comissões de saúde, encarregadas de manter a mobilização popular como espaço de participação direta. Nesse sentido, os representantes do movimento popular, em Recife, mostram-se atentos, destacando a importância de mecanismos facilitadores da representação, entre os quais os conselhos locais - como o conselho gestor ao nível de cada unidade - e o Programa dos Agentes Comunitários de Saúde. Na visão dos conselheiros, tais instrumentos contribuiriam, de um lado, para liberá-los para a definição e avaliação das políticas e programas para o setor e para a identificação e mobilização de recursos que propiciem as condições de repasse de informações às comunidades, seja com apoio e por iniciativa da própria Prefeitura ou por articulação com outras organizações. Por outro lado, favoreceriam a evolução das próprias reivindicações com vistas a propostas de atuação, além de poderem contribuir para a conscientização e conseqüente responsabilidade da população no controle social. Alguns depoimentos sintetizam esse pensamento no movimento popular:

“A participação a qual a gente gostaria que a comunidade desse é de propostas de como nós vamos legalizar o programa dos agentes de saúde... a formação dos conselhos gestores...isso na realidade a gente não conseguiu por falta de conscientização das comunidades”;

“Eu não quero ser só um agente reproduzidor das informações porque eu não dou conta...a Prefeitura tem que criar mecanismos para informar a população dos seus direitos”;

“Estamos tentando informar até através de panfletos...através das ONG's...para chegar mais perto do pessoal”;

“Quem vai fazer o controle não sou eu que estou lá. Eu sou um agente de informação...”;

“O movimento popular ainda está naquela de eleger e esperar que o outro faça...essa prática de delegar poder a alguém para participar, para decidir por eles e eles não cobrarem...”.

<sup>19</sup> Pedro JACOBI. *Movimentos sociais e políticas públicas*. Op. cit. p. 153.

É importante observar que o pensamento atual dos representantes do movimento popular, em relação ao seu papel como representantes, pode ser considerado mais avançado ao se tomar por referência a análise de Gerschman<sup>20</sup>. Ela se encontra particularmente naqueles representantes com experiência de participação anterior, tanto em unidades do setor como ao nível de atuação sindical. Isso tende a confirmar um pressuposto desta pesquisa de que, quanto mais as pessoas participam, mais se criam as condições para o desenvolvimento de suas capacidades cognitivas e de interação, o que redefine o sentido da representação e da participação. Conseqüentemente, em determinado estágio, permite uma atuação sobre premissas dos processos decisórios administrativos.

É oportuno considerar que, quanto à questão da abrangência da participação, segundo as respostas dos entrevistados do grupo 2<sup>21</sup>, o CMS não representa a sociedade no seu todo. Alguns segmentos, particularmente a “classe média”, continuam fora do CMS “...espera-se que venha a ser de fato uma representação da sociedade”. Isso é analisado como “reflexo da própria organização que a sociedade tem hoje ...em setores específicos ou de corporações”. Um entrevistado, desse grupo reconhece a “inexpressividade numérica da representação” e sugere aumentar o número de representantes no CMS para “se democratizar...tentar dar uma participação aos setores declaradamente envolvidos”.

Por outro lado, em se tratando de avaliar a representatividade no movimento popular, a crítica feita pelos representantes do grupo 2 não se mantém. Segundo o ponto de vista prevalecente neste grupo, em relação ao movimento popular, no CMS, estão as “mais legítimas representações do movimento

<sup>20</sup> Silvia GERSCHMAN. Movimientos Sociales en salud: en busca de la reconstitución de la social. In: **Estado y políticas sociales en America Latina**. Op. cit.

<sup>21</sup> Ver composição dos grupos 1 e 2, Cap. III do texto, p. 114.

popular”. Existe, porém, por parte de algumas das pessoas que compõem esse grupo 2, uma preocupação relativa à nova composição proposta, ora em tramitação na Câmara dos Vereadores, considerada “corporativa e pouco representativa”, aumentando de uma maneira significativa a representação dos sindicatos e “tirando do movimento popular...e, inclusive, da Câmara dos Vereadores”. Opinião que vai de encontro à dos representantes do movimento popular que expressa um entendimento de que a nova composição “é mais paritária do que a outra”.

Sob outro foco de análise da representação no CMS, questiona-se sua atuação no sentido de que ele não explicita satisfatoriamente as contradições da sociedade. Um depoimento de representante do grupo 2 assinala: “se ele representa uma hegemonia que inexistente na sociedade, ele perde um pouco a sua representatividade”.

Já o movimento popular questiona tal representação no CMS, nos limites das condições objetivas do tempo e da própria amplitude das áreas representadas. É interessante observar alguns depoimentos onde a questão é colocada.

“Na minha comunidade eu me sinto representante...as diferenças são poucas...quando eu penso na minha comunidade eu estou pensando em todas as comunidades à qual fui designada a representar”.

“Estou representando minha cabeça, não a sociedade...o que eu penso...apesar de que o que eu penso talvez não seja tão ruim para a maioria das pessoas”.

As considerações feitas até então permitem avaliar que:

a concepção do papel do CMS-Recife, como foi definida formalmente pela legislação, é reconhecida pelos representantes dos diferentes segmentos. O papel como representantes de segmentos da sociedade, entretanto, é percebido de forma diferenciada pelos grupos e enfatizada sob aspectos diversos pelos indivíduos, como resultado de vivências anteriores;

. de uma maneira geral, o CMS-Recife não tem priorizado discussões sobre as necessidades de saúde da população, mas aponta para outros mecanismos que atuem na mesma direção. As estratégias, nesse sentido, são pensadas de forma diferenciada: de um lado, os representantes do poder público que enfatizam o PPB; do outro, os movimentos populares reforçando a criação de conselhos nas unidades e o Programa dos Agentes Comunitários. Ambos como instrumentos que podem ser utilizados como facilitadores das ações de identificação das necessidades das comunidades e de acompanhamento e fiscalização da execução da política de saúde. Com semelhante estratégia, os movimentos populares deixam claro, para o CMS, um papel mediador, de articulação entre as necessidades das comunidades - identificadas em outras esferas de atuação - e o poder público. Aí salientam, como inerente à responsabilidade do conselho, a definição das políticas, seu acompanhamento e, particularmente, a informação à comunidade;

. os precários níveis de mobilização, organização, e conscientização das comunidades dificultam o exercício da representação e comprometem o controle social.

## **2.5 A AUTONOMIA COMO POSSIBILIDADE**

Pretende-se demonstrar que as relações intersubjetivas, inerentes à participação dos indivíduos no CMS-Recife, contribuem para a sua autonomia. Sob a perspectiva da teoria do agir comunicativo, favorecem o desenvolvimento de sua capacidade de linguagem, cognição e interação.



O CMS-Recife expressa desigualdades sociais que caracterizam a sociedade atual. Como tal, é palco de contradições e conflitos, muitas vezes irreconciliáveis, resultado de diferentes concepções, práticas e, portanto, interesses dos segmentos que o compõem, entre os quais se destacam:

1) os interesses dos trabalhadores. Marcados por uma história de lutas - prioritariamente, no plano econômico das reivindicações -, em determinados momentos, o movimento sindical que os representa assume posições ainda perpassadas de um certo radicalismo político, comentadas e tidas por representantes do grupo 2<sup>22</sup> como claramente corporativas.

É sempre importante lembrar que esses movimentos, identificados como politicamente de esquerda, têm uma atuação marcante no setor "saúde", desde o período pré-constituente, sob grande influência do Partido dos Trabalhadores (PT). Sob pressupostos marxistas, os trabalhadores - em particular ligados à Central Única dos Trabalhadores (CUT) - têm tradicionalmente mostrado uma crença nas transformações sociais, em primeiro lugar, com a transformação da base econômica para depois se pensar nos aspectos da construção dos indivíduos. Uma concepção de tal ordem tende à polarização entre blocos distintos, evidenciando conflitos de interesses representados, de um lado, pelo movimento social - espaço de liberdade e estratégia de contra-hegemonia - e, do outro, pelo Estado, como instrumento de controle e dominação dos movimentos sociais, que seguramente trazem reflexos num espaço de decisões negociadas como o CMS.

Uma forte presença dessa visão político-partidária, influenciando a atuação dos movimentos populares, é fácil apreender na prática do CMS-

---

<sup>22</sup> Ver composição dos grupos 1 e 2, cap. III do texto, p. 114.

Recife, em função de sua própria história de atuação junto a esses segmentos. Isso fica claro no depoimento de um representante do movimento popular, ao afirmar “eu estava sempre esperando que o pessoal da CUT falasse alguma coisa...” Uma influência percebida e avaliada por representantes dos prestadores de serviços, tanto público como privado, como uma interferência de mecanismos político-partidário muito fortes, comandando as ações no conselho, induzindo a um “maniqueísmo perigoso...do sim ou não, do bem e do mal, do justo e do injusto”. Por outro lado, as respostas, no mesmo segmento, expressam uma avaliação de que a atuação dos trabalhadores, apesar de significativas mudanças em busca de um equilíbrio maior, a partir do qual todos os segmentos têm-se colocado, é também muito corporativa, visando a garantir as demandas e as necessidades do trabalhador especificamente;

2) em relação aos profissionais de saúde é relevante destacar que, no Conselho, eles têm representações sindicais, que, diferentemente da anterior, vêm se mostrando mais identificadas com as propostas defendidas pelo poder público municipal. Apesar de sempre presente, os representantes têm tido uma participação pouco expressiva nas reuniões, em relação à representação dos trabalhadores. Supõe-se que este seria o segmento com o qual os profissionais de saúde teriam uma tendência mais convergente de interesses. Tenta-se uma explicação para isso, considerando a pouca atuação política das entidades profissionais, muito evidente no Estado de Pernambuco, inclusive na categoria médica - onde, conforme estudos recentes, apenas 34% dos profissionais são filiados<sup>23</sup>.

Tais estudos evidenciam uma aproximação dessa categoria com outros trabalhadores do setor, com o objetivo principal de ganhos econômicos,

---

<sup>23</sup> Pedro MIGUEL. O processo da profissionalização médica em Pernambuco - Dissertação de Mestrado. Recife. Escola Nacional de Saúde Pública - ENSP/FIOCRUZ. 1993

através de uma atuação mais coletiva - de mobilizações mais gerais, de base setorial - embora a prática mais recente permita observar, pelo menos no âmbito do Estado, que a negociação, quando ocorre, de fato vem-se dando e privilegiando a categoria médica em detrimento das outras<sup>24</sup>. O que importa em relação à análise do CMS-Recife é evidenciar uma atuação ainda muito tímida da representação dos profissionais, ressaltando, em função do exposto anteriormente, que a categoria médica não participou do processo de escolha dos representantes. As entidades profissionais no Conselho estão representadas pelos sindicatos de Odontologia. Nutrição e Fisioterapia;

3) outros conflitos podem ser identificados a partir dos interesses dos prestadores de serviços privados na saúde, cujas orientações, por princípio, contrariam a própria concepção e, portanto, as diretrizes do SUS. Segundo esta política, a atuação do setor privado deve ser de caráter complementar e subordinada ao controle do setor público;

4) em relação à Secretaria Municipal de Saúde - SMS - cabem algumas considerações em torno da lógica que a orienta. A SMS, órgão executor da política de saúde, está regida por critérios próprios de uma racionalidade funcional-teleológica, voltada para a eficácia na implementação de programas e projetos. A prevalência de uma lógica voltada para o resultado das ações é limitante a uma racionalidade do consenso político ou racionalidade comunicativa<sup>25</sup>, comprometendo o exercício de uma prática efetivamente democrática.

---

<sup>24</sup> Para tal observação, toma-se por base os últimos movimentos reivindicatórios, de grande repercussão na imprensa local, envolvendo o Sindicato dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco e, em separado, o Sindicato dos Médicos.

<sup>25</sup> Francisco Javier Uribe RIVERA. **O Agir Comunicativo e a Planificação Estratégica no Setor Social (e sanitário)**: com contraposto teórico. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública - FIOCRUZ. 1991. p. 246.

O CMS-Recife explicita conflitos entre aquela racionalidade - inerente a uma organização de produção - e a racionalidade comunicativa, cuja função é harmonizar interesses, construindo um fundamento consensual para a ação, através de uma relação interativa entre o sistema administrativo e a população<sup>26</sup>.

No cotidiano do conselho, a questão do confronto entre as racionalidades - teleológica e comunicativa - tem-se mostrado um dos principais fatores dificultadores de um processo participativo mais efetivo. Do ponto de vista dos movimentos populares, a urgência na apreciação e aprovação de planos e projetos tem submetido as decisões do conselho a mecanismos que em nada contribuem para o entendimento e, portanto, comprometem a autonomia dos indivíduos. Além da pressão da SMS em agilizar as decisões, esses representantes destacam que a falta de informações básicas “técnicas”, da “engrenagem da instituição”, indispensáveis a uma discussão, agudizam a situação. Afirmações do tipo, “são coisas muito técnicas” ou “...você fica inibida, que não é nada mais nada menos que a falta de informação”, demonstram o sentimento de que as questões são trazidas prontas e colocadas para aprovação, muitas vezes até sem uma pauta definida. Tal dificuldade esteve tão presente, que levou esses conselheiros a optarem pela criação de uma associação, objetivando investir no aspecto da formação, para melhorar suas atuações.

Entretanto, não há um consenso no grupo em relação a isso, observando-se contradições nos depoimentos. Há os que reconhecem intenso e amplo processo de discussão e situações onde, por vezes, o movimento popular chega a conduzir algumas reuniões, através de

---

<sup>26</sup> Id. Ibid., 140.

articulações mantidas entre os representantes populares, que permitem interromper decisões em busca de maiores informações. Tal avaliação é identificada naqueles que têm uma experiência anterior mais consistente de participação, seja por meio de movimentos sindicais ou como profissionais do setor, debatendo questões da saúde. Em sua maioria, porém, o sentimento é da aprovação corrida de programas apresentados prontos pela SMS, sem condições de acompanhamento e análise, o que impede uma prática democrática, destacada por vários dos representantes do movimento popular, como uma questão de entendimento.

“Se eu não entendo, mas vou aprovar porque aquilo é necessário, não é uma forma democrática”.

Percebe-se, das respostas dos representantes do grupo<sup>27</sup>, a existência de uma política expressa no Plano Municipal de Saúde para o período dessa gestão que, a exemplo da proposta do Código Municipal de Saúde, foi, na medida do possível, submetida a uma significativa discussão no Conselho. Diferentemente há, no segmento em questão, os que opinam sobre a pouca expressividade das lideranças populares, o que compromete o ainda incipiente processo discursivo.

O importante é que, de uma maneira geral, prevalece o sentimento de que há um processo de construção, que é coletivo e produto da interação entre a SMS e os movimentos da sociedade. Há um processo de aprendizado, inclusive do exercício democrático, que hoje se instala na sociedade e, por decorrência, no Conselho.

De certa forma, embora com menos ênfase, observa-se também, nos movimentos populares, a idéia de um avanço no processo participativo, à

---

<sup>27</sup> Ver composição dos grupos 1 e 2, cap. III, do texto, p. 114.

medida que vai ficando mais claro o papel do Conselho e da sua representação, em que as informações começam a chegar e há mais tempo para “ler e estudar” as propostas.

É indispensável, agora, tecer algumas considerações sobre o aspecto da informação, desde que ela foi insistentemente relatada como uma questão central e condição para a própria participação.

É pressuposto deste trabalho que as estruturas cognitivas se desenvolvem muito em função da linguagem, no sentido de que, quanto mais rico o código lingüístico, mais desenvolvidas serão as estruturas do pensamento. É através da linguagem que os indivíduos se expressam em relação aos mundos das normas, dos fatos e das vivências. Como tal, ela necessita ser compreendida como definidora das relações sociais.

Interpreta-se aqui, sobretudo, a partir das respostas dos representantes dos segmentos populares, que as desigualdades sociais, refletidas na prática do CMS-Recife, impedem a tematização de fundamentos sociais, afetando o interesse emancipador dos indivíduos.

Os indivíduos participam da vida social em proporção ao volume e qualidade das informações que possuem e, em especial, a partir de suas possibilidades de acesso às fontes de informação e de condições favoráveis de aproveitamento delas, de forma a poderem intervir como produtores do saber<sup>28</sup>.

Na sociedade contemporânea, tem-se a consolidação do monopólio do saber e da capacidade de questionamento crítico da realidade por uma elite privilegiada de “intelectuais”, que reproduzem e expressam o sistema de

---

<sup>28</sup> Marilena de Souza CHAUÍ. A questão democrática. In: A. WOLFE; Teotônio dos SANTOS; Paulo Gonzalez CASANOVA. **A questão da democracia**. Marilena de Souza CHAUÍ, org. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1980. p. 151.

dominação vigente. Tal lógica funciona - no plano das organizações - revigorando a autoridade do técnico e transformando o saber em poder. O poder dos que detêm a informação e impedem uma reflexão coletiva da realidade.

No caso específico da prática no CMS-Recife, ela necessariamente deveria dar-se como um processo educativo, base de qualquer proposta emancipadora<sup>29</sup>. Dessa forma, impõe-se a desmitificação da separação artificial entre os detentores do saber e o objeto passivo da informação, ou seja, a tecnocracia e os representantes populares, estabelecendo-se uma relação dialógica entre os sujeitos envolvidos no processo de participação, de sorte que a informação passe a ser um instrumento da cidadania;

5) resta ainda considerar os interesses dos parlamentares. Com representação no Conselho, embora a nova proposta em tramitação na Câmara exclua esse segmento, sua precária atuação pode ser considerada estratégica, pois aquelas decisões que necessitam aprovação da Câmara Municipal têm implicado em articulações e negociações paralelas e externas ao Conselho. Significa dizer que as decisões emanadas do Conselho tornam-se vulneráveis a outro nível de conflitos, agora mais amplo, submetido a uma lógica político-estratégica de manutenção e ampliação de poder.

Resumindo, constata-se que:

. a atuação dos representantes no CMS-Recife, a partir de lógicas e concepções distintas, interfere de variadas formas no processo de autonomia dos indivíduos;

---

<sup>29</sup> Ver Pedro DEMO. **Pesquisa: princípio científico e educativo**. 3ª. ed. São Paulo: Cortez. 1992.

. os representantes dos movimentos sociais têm a informação e a formação do conhecimento como questões centrais a uma efetiva participação e, assim, a uma prática democrática;

. fatores externos e internos têm-se mostrado limitantes a uma condução democrática no CMS-Recife, o que dificulta uma articulação entre representação e participação e afeta a autonomia dos indivíduos;

. as contradições e os conflitos, implícitos nas relações entre os diversos segmentos, resistentes a quaisquer mecanismos de neutralização, evidenciam-se como elementos impulsionadores da autonomia e emancipação dos indivíduos, ou seja, de constituição de sujeitos sociais, éticos e políticos.

## **2.6 A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE**

Como guia para essa análise, supõe-se que a prática do CMS-Recife não assegura legitimidade às decisões e ações dele emanadas. Para demonstrar o que se está afirmando, é fundamental retomar-se, do ponto de vista de Habermas, o conceito de legitimidade como dependente da motivação dos indivíduos e vinculado à abrangência da participação e aos pressupostos da simetria e não-coerção.

Implica também uma reflexão quanto à possibilidade de que a política social pode vir a ser utilizada pelo Estado - através do sistema de planejamento e administração - com vistas à legitimação de suas ações, por meio de mecanismos de participação formal, que não necessariamente respondam às exigências de uma democracia substantiva.



Fundamentando esse questionamento, põe-se em dúvida toda prática participativa que venha legitimar outros tipos de autoridade que não aquela fundada em procedimentos discursivos, capazes de, por argumentações, resgatar pretensões de validade prática que se tornaram problematizadas. Explicita-se, assim, o conceito de legitimidade associado a uma participação efetiva dos indivíduos, à base de oportunidades iguais em processos discursivos de formação de vontade.

Verificando-se a prática do CMS-Recife, de alguma forma já explicitada no tópico anterior da análise da questão da autonomia, encontram-se evidências de que as desigualdades sociais, para ele transportadas, diferenciam os indivíduos quanto ao poder, ao saber e à informação.

Enquanto as decisões passam a exigir o domínio de um conhecimento específico para definir o que deve ou não deve ser feito, estabelece-se a prevalência de uma racionalidade instrumental em detrimento daquela que se orienta pela possibilidade sempre presente do questionamento em qualquer tempo, característica da racionalidade comunicativa. Esta, da perspectiva do estudo, garante a formação de uma vontade legitimante.

Do ponto de vista dos movimentos populares, as dificuldades na participação estão bastante associadas à complexidade dos temas apresentados pela SMS, pautados em questões essencialmente técnicas, para as quais se torna difícil o entendimento, principalmente em função do tempo posto à disposição e também do acesso restrito às informações por parte desses segmentos.

Alguns depoimentos referendam tais afirmações :

“Toda a pauta era feita em cima de questões técnicas...coisas que a gente não entendia, a gente não tinha nem como adiar...tinha que obedecer aquilo ali...”.

“Estamos muito envolvidos na discussão do planejamento, da contabilidade, de quanto a Secretaria gasta”.

“Não somos técnicos, somos comunitários...”.

“Por conta dessa forma desorganizada da gente, a gente não tá podendo acompanhar...também os representantes da Secretaria não dão oportunidade para a gente se organizar”.

Por outro lado, é interessante observar uma avaliação por parte de representantes do grupo<sup>30</sup> no sentido de haver uma preponderância de questões corporativas, talvez por ser aquele o espaço encontrado pelos grupos para suas reivindicações.

“De início o Conselho era um espaço quase que do movimento sindical...pela prática dos trabalhadores...eles se destacavam e de certa forma tornavam o espaço do Conselho muito dirigido à questão do trabalhador e, nesse momento, o usuário ficava um pouco tímido”.

Vai-se tornando claro que as condições atuais, sob as quais se dão as decisões no Conselho, não têm possibilitado uma orientação pelas necessidades e sentido sociais que venham definir um critério de qualidade política. Neste caso, interessando-se mais pela construção de identidades individuais e coletivas, capazes de transformar a realidade social. O que se observa é que o CMS-Recife tem permitido que prevaleça o interesse pelo resultado ou eficácia das ações, sob a lógica própria do sistema administrativo, e se deixado conduzir também por interesses corporativos.

Não é o caso de se pensar que o propósito primeiro da SMS, como órgão condutor do processo, esteja na desmobilização dos movimentos populares. Há um contexto histórico e uma prática de gestão municipal que envolve a Prefeitura como um todo, além de evidências no cotidiano municipal, que não permite tal afirmação, mesmo com o reconhecimento dos representantes do poder público de que até agora o Conselho manteve uma “posição passiva pelo entendimento da necessidade de agilizar esse processo”. Alguns

---

<sup>30</sup> Ver composição dos grupos 1 e 2, cap. III, do texto. p. 114.

esforços se observam no sentido de encontrar mecanismos para facilitar a compreensão e, portanto, maior fundamentação das propostas, a exemplo da formação de comissões por temas específicos<sup>31</sup>.

Outro aspecto a assinalar, embora menos encontrado e unicamente do lado dos movimentos populares, é a percepção de uma postura autoritária, inibidora, por quem detém o poder de condução das reuniões, no caso o Secretário de Saúde.

“O Conselho é bom para assegurar o que ela (SMS) precisa, mas na hora de decidir quem decide é o Secretário”.

Ao questionar o direito de desempate nas votações pelo presidente do Conselho e a indicação formal para o cargo pelo poder público, ao invés de um procedimento de escolha entre os membros do Conselho, o movimento popular, através de alguns dos seus representantes, caracteriza uma condução, até certo ponto, ordenada pela autoridade legal constituída. Sob os pressupostos da pesquisa, isso compromete a legitimidade das decisões. Da perspectiva da teoria do agir comunicativo, há uma diferença substancial e decisiva entre obedecer ordens concretas e cumprir normas reconhecidas intersubjetivamente.

Contradizendo essa avaliação, há os que, no referido segmento, reconhecem que a condução do Conselho, na pessoa do Secretário de Saúde, tem-se dado de forma democrática.

“Temos sentido que estamos num local em que temos o direito de interferir”.

“O Secretário...é uma pessoa que deixa a gente muito a vontade”.

“Ele (o Secretário de Saúde) coloca as coisas de uma maneira que a gente capta com muita facilidade...mas os prestadores de serviço não se preocupam com isso”.

---

<sup>31</sup> Sobre a formação de comissões, posteriormente serão feitas considerações mais detalhadas.

Finalmente, verifica-se a existência de elementos que, limitando o grau e o nível de participação e condicionando as decisões, evidenciam a heteronomia como um fenômeno presente no Conselho e reconhecido pelos movimentos sociais. Comentários como os abaixo transcritos reforçam a presente análise.

“Meu limite de capacidade, a extensão que é muito grande”.

”Quem mais fala ali são as pessoas que estão mais entrosadas com os grupos...”.

“A obediência de só saber escutar. A gente escuta mais do que fala”.

O conjunto dessas observações permite considerar que:

- . as condições de participação dos representantes do movimento popular não asseguram legitimidade às decisões do conselho;
- . há aspectos objetivos e subjetivos presentes na prática do CMS-RECIFE, restritivos a uma efetiva participação;
- . os representantes do CMS-Recife, em graus diferenciados, percebem a heteronomia como fenômeno presente na prática decisória do CMS-Recife;
- . há dificuldades em relação aos compromissos e responsabilidades entre representantes e representados que comprometem a legitimidade das decisões do conselho;
- . o grau e nível de participação dos representantes dos movimentos sociais são diferenciados e influenciados pela experiência desenvolvida em outros momentos e/ou instâncias de participação popular.

## 2.7 “SITUAÇÃO IDEAL DE FALA”: CONDIÇÃO PARA O EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO

Admite-se, e pretende-se demonstrar, que a prática do CMS-Recife não responde aos postulados da simetria e não-coerção sob os quais se fundamenta o conceito habermasiano de “situação de fala ideal”.

A propósito, é oportuno lembrar alguns elementos do pensamento de Habermas, tendo como ponto de partida seu entendimento sobre a dinâmica da evolução social. Na sua visão, ela é, simultaneamente, resultante do aumento da complexidade do sistema - no plano da reprodução material - e do aumento da racionalização do mundo da vida. Nesse sentido, o processo, necessariamente, precisa ser analisado, a partir das relações que, ao mesmo tempo, ocorrem entre sistema e mundo da vida.

Entender a evolução social, na perspectiva da racionalização do mundo da vida, implica considerar que nesse horizonte os atores se movimentam, e onde são definidas as formas de intersubjetividade e de entendimento possível: um mundo da vida, por sua vez, submetido a restrições estruturais, condicionantes das possibilidades de processos de aprendizado e, portanto, de constituição de sujeitos sociais.

Tais processos formativos são progressivas apropriações cognitivo-sociais e morais da estrutura de normas vigentes que os atores desenvolvem, sob as quais passam a regular as relações interpessoais. Eles se dão pelo uso da linguagem como meio de transmissão dos padrões de interpretação cultural. Por outro lado, em relação a linguagem, a capacidade de sua utilização - seus conteúdos, padrões de interpretação, avaliação e expressão - é proporcionada pela dimensão cultural, estrutura do mundo da vida. Para

Habermas, não é possível o uso da linguagem como meio de processos de entendimentos, à mercê do que o mundo da vida se mantenha.

Diante de tais considerações, o que aqui se pensa tomar como referência à análise que se segue é uma reflexão sobre como a possibilidade de uso da linguagem vem se dando no CMS-Recife, em função de mecanismos voltados ao entendimento - no quadro das interações mediatizadas simbolicamente - ou submetidos a um agir instrumental -, visando às conseqüências dessa ação - no caso, condicionada a um conhecimento específico.

Tomando-se o Conselho como instância deliberativa, de acompanhamento e controle da política de saúde e, ao mesmo tempo, espaço de interação de atores diversos, portanto, de concorrência entre distintas racionalidades, importa identificar em que medida a sua prática vem proporcionando condições de uma efetiva participação, capaz de gerar movimentos emancipatórios dos indivíduos, e da sociedade que representam.

Espera-se que a participação da sociedade, através da representação no Conselho, gere compromissos e responsabilidades com as ações dele demandadas, somente possíveis, da perspectiva da teoria do agir comunicativo, sob condições de processos argumentativos, livres de mecanismos de dominação: sob condições de uma "situação de fala ideal", que supõe a distribuição simétrica de chances de participação, de escolha e realização dos atos de fala.

De antemão, pode-se considerar, do conjunto das informações obtidas, que há um processo de mudanças visível e reconhecido como positivo pelos diferentes segmentos representados. No caso específico da avaliação dos

movimentos sociais as mudanças refletem a luta travada no enfrentamento dos conflitos e das limitações que reconhecem, tanto próprias ao movimento, quanto decorrentes de outros fatores condicionantes, como a relação entre o tempo disponível e as exigências externas que freqüentemente são colocadas frente às decisões. Sob a lógica da eficácia organizacional, inerente a uma SMS, há pressões que estão vinculadas ao tempo político de gestão e condicionam a necessidade de agilizar decisões, em especial, referidas à liberação de recursos para a operacionalização das ações. É evidente, no Conselho, o predomínio dessa lógica que, em si, é uma visão de ganhos políticos por parte de quem está gerindo o sistema. A predominância de uma perspectiva instrumentalista e tecnocrática favorece a divisão do movimento popular e termina por induzir um pacto limitante a procedimentos discursivos entre os representantes dos diversos segmentos.

Sob o referencial de Habermas, considere-se que o sistema administrativo, numa sociedade dominada pela racionalidade instrumental, tende a agir impedindo a discussão de contradições inerentes a ela mesma, por meio de mecanismos que bloqueiam uma efetiva participação dos cidadãos nos processos de formação de vontade política, legitimante.

Contrapondo-se, ele sugere sistemas políticos racionais compreensivos, capazes de evitar recuos tecnocráticos onde as questões políticas passam a ser tratadas como técnicas e os especialistas se mostram imunizados à discordância latente ou suprimida dos afetados, caracterizando um comportamento que visa a evitar conflitos<sup>32</sup>.

No seu entendimento, o que define o limite de um tratamento decisionista de questões práticas, enquanto argumentação, é o teste da

---

<sup>32</sup> Jürgen HABERMAS. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1980. Cap. 5.

capacidade de generalização dos interesses. A condição para que isso se torne possível é o discurso prático que supõe a situação de fala ideal. Diferentemente de uma negociação de compromissos, tendo como objetivo um equilíbrio entre interesses particulares e antagônicos, apenas se pode chegar a ter clareza de um interesse que é comum aos indivíduos e, em decorrência à sociedade por eles representada, através do discurso prático.

Tratando-se do CMS-Recife, essa prática argumentativa fica prejudicada, podendo-se perceber com mais clareza ao se tomar, entre outros, o exemplo de uma situação ocorrida, na qual um representante do movimento popular, embora reconhecendo a necessidade de maiores esclarecimentos, deixa de apoiar uma sugestão - encaminhada por um parceiro - de continuar a discussão, e concorda com a aprovação de uma proposta para o setor, visando a “evitar prejuízo”. A ameaça, nesse caso colocada, tem prevalecido nos momentos decisórios, mesmo quando as razões da escolha, por vezes, são manifestadas, como se deu no caso relatado.

O sentido deixa de ser o do entendimento para ser o da garantia de resultados, sob o imperativo de condições externas priorizadas pelo poder público municipal, representado pela SMS, que, por sua vez, está sob condicionamentos de outras esferas dos poderes executivo e legislativo.

Observa-se um esforço isolado de alguns representantes do poder público para uma condução menos coercitiva, à base de procedimentos discursivos. Essa opção - pela prática cotidiana mais esclarecedora, tolerante e solidária - não significa, para tais pessoas, desconhecer os compromissos com os resultados que um órgão executivo tem que manter. Tal prática é freqüente nos indivíduos com uma história política ligada à defesa de uma



gestão democrática: um passado e um presente reconhecidos e legitimados pelos representantes dos movimentos populares.

De uma maneira geral, porém, constata-se, por parte dos representantes do poder público, a adoção de uma perspectiva racionalizadora, que se manifesta através da formação de comissões. Estas são constituídas com base no critério da paridade e, em função da complexidade dos temas apresentados, a partir da prática e perfil demonstrados pelos representantes, isoladamente. Neste último caso, encontra-se uma presença maior daqueles representantes que têm mostrado uma experiência e um nível de informação diferenciado, o que contribui para a distribuição assimétrica de oportunidades de participação. Como esforço de correção dos limites temporais, determinados também pela heterogeneidade que caracteriza o Conselho, no que tange aos movimentos populares, esse trabalho em comissões oportuniza uma melhor avaliação das propostas encaminhadas pela SMS, embora não seja consensual que venha, mesmo nesse nível, provocando uma participação mais efetiva.

Mesmo que, no enfoque de uma prática gerencial, não se deva pensar o processo discursivo à margem de qualquer limitação temporal, tem-se como essencial e viável, sob o entendimento do agir comunicativo, pressupor a inexistência de poder social entre os envolvidos, buscando uma atuação que elimine as possibilidades de interrupção autoritária dos procedimentos discursivos por quaisquer que sejam os mecanismos de coerção.

Observa-se ainda que a SMS, atendendo, inclusive, solicitações dos movimentos populares, tem deslocado técnicos de diversas áreas, visando a esclarecer dúvidas de organização e funcionamento da máquina estatal, em relação às políticas, programas e projetos em andamento. É oportuna uma

análise cuidadosa dos efeitos que procedimentos de tal natureza têm trazido à orientação do CMS: descuidado de uma atuação por sobre questões valorativas, acerca da definição e de encaminhamentos da política de saúde, ele passa a ter uma preocupação central com os problemas técnicos, os quais, sendo da esfera administrativa, exigem um conhecimento especializado. Tal movimento que, em última análise, se constitui na busca de legitimação do que está sendo realizado pela SMS, fortalece cada vez mais uma cultura - dos especialistas - que subordina a racionalidade comunicativa: subordina o mundo da vida ao sistema.

Segundo Habermas, o que leva ao empobrecimento cultural da prática comunicativa cotidiana é a ruptura elitista da cultura dos especialistas, em relação aos contextos da ação comunicativa. Nesse sentido, a centralização dos movimentos populares em decorrência de uma racionalidade que é econômica e administrativa sobre uma orientação por valores e normas, tendo em vista o atendimento das necessidades efetivas da população representada, evidencia distorções na prática do CMS-Recife.

Verifica-se, pois, que dito comportamento associa-se à compreensão de que, não sendo especialistas, precisariam de conhecimentos técnicos para o acompanhamento, avaliação e controle da execução da política da SMS. Como enfatiza esses elementos e cria dependências ao nível pessoal, o Conselho tem relegado a um segundo plano o debate da política que está sendo implementada à luz de normas e valores reconhecidos pela comunidade, mediante um consenso expreso representativo e apresentado discursivamente.

É importante, também, considerar que as decisões vêm sendo tomadas ou pela ausência de questionamentos ou, prioritariamente, pelo

recurso da votação por maioria simples. Chama atenção o fato de os temas de maior complexidade terem sido, todos, aprovados por unanimidade, levando a supor um consenso em torno do qual os depoimentos não mostram um processo participativo, no sentido de uma igualdade de oportunidades, como sugere uma aproximação a uma “situação de fala ideal”.

Algumas reações, por parte dos movimentos sociais, são encontradas nas respostas de algumas entrevistas do segmento dos usuários. Em certos momentos, ao se sentirem em desvantagem, as pessoas encontraram formas de articulação dentro do próprio movimento, tentando impedir a continuidade de decisões à base de situações de desequilíbrio entre os grupos. Os relatos evidenciam uma luta permanente entre os segmentos que, em sua essência, é uma luta ético-política onde as contradições se manifestam, onde os conflitos precisam ser trabalhados, criando condições de mudanças.

“Antigamente toda a pauta era feita em cima de coisas técnicas...coisas que a gente nem entendia...tinha que obedecer aquilo ali...a maioria eram eles (prestadores de serviços, donos de hospital e governo)...e a gente sempre na retaguarda. Tinham coisas que a gente nem notava...uma vez a gente cismou de sair da reunião...não tinha como discutir...eu não estava entendendo, os companheiros também não...aí a gente tentou adiar...até que a gente conseguiu trazer todo o nosso pessoal...e a gente começou a impor certas coisas”.

Uma nítida contradição observa-se no interior desse depoimento, que assim prossegue:

“A discussão era democrática...só que eu não entendia...tinha um técnico que começava com uma linguagem fácil. Daquí a pouco dificultava...a gente pedia esclarecimento...existia o horário...a gente dizia não...mais eles votavam sim, votavam...aprovavam e pronto...Foram as primeiras reuniões ...”.

Segundo a referência teórica deste trabalho, processos que se estabelecem sob relações de poder - da autoridade, do conhecimento, da sedução... - e força bloqueiam a possibilidade de um aprendizado reflexivo,

condição para que se desenvolva a capacidade dos indivíduos de responsabilizarem-se por seus atos. Para Habermas, o aprendizado reflexivo ocorre através de discursos, resgatando, à base de argumentos, pretensões de validade prática que se tornaram problemáticas.

Um outro elemento de análise merece destaque pelo caráter de avaliação qualitativa que apresenta. Enfatizam os representantes do poder público os efeitos que a Conferência Municipal de Saúde, realizada em junho/94, trouxe em relação à atuação dos representantes dos movimentos sociais, particularmente em face do compromisso com o retorno à comunidade. Do que se pode colher no conjunto dos depoimentos, avalia-se que esse fórum amplo de participação popular ( de caráter propositivo sobre a política, as diretrizes e prioridades do setor ), auxiliado pela atuação do PPB - Programa Prefeitura nos Bairros - abriu possibilidades para debates reunindo representantes e representados, que as dificuldades do cotidiano têm limitado.

Finalmente, com essa análise, considera-se que:

- . as decisões no CMS-Recife não se dão sob condições democráticas;
- . as condições sob as quais se desenvolve a prática no CMS-Recife determinam oportunidades desiguais de colocação de pontos de vista em relação aos representantes dos diversos segmentos e mecanismos coercitivos a procedimentos discursivos, o que leva a um distanciamento da "situação ideal de fala";
- . a votação por maioria simples tem sido o recurso prioritariamente utilizado em situações de conflito explícito;
- . o poder público desenvolve esforços para a racionalização das decisões no CMS, contudo, isoladamente e de forma diferenciada, alguns dos

seus representantes têm-se mostrado comprometidos com procedimentos emancipatórios;

. a luta ético-política, implícita nas relações entre os diferentes segmentos, é influenciada pelas condições socioeconômicas e culturais dos indivíduos envolvidos no processo participativo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O predomínio de uma racionalidade em relação ao fim - teleológica - em vez de uma racionalidade em relação ao valor - comunicativa -, como parâmetro orientador das reuniões do CMS-Recife, reduz a amplitude de sua ação, transformando-o apenas em instância de legitimação formal da política de saúde elaborada pela Secretaria Municipal de Saúde, distanciando-o da "situação de fala ideal" habermasiana.

Tal afirmação evidencia a questão central no desempenho do Conselho em relação à perspectiva do exercício de uma prática efetivamente democrática: a discussão da representação, da possibilidade de autonomia dos indivíduos e da legitimidade das decisões e ações dele emanadas. Tal questão, em sua essência, trata das condições sob as quais se desenvolve o processo participativo nas reuniões do Conselho.

Por outro lado, o que se diz evidencia a necessidade de um redirecionamento no sentido de uma prática transformadora, com um papel claramente delimitado na construção social, dirigido à constituição de identidades individuais e coletivas.

Semelhante esforço, em certa medida e freqüentemente de forma isolada, vem sendo desenvolvido por representantes dos segmentos mais atuantes, no caso o poder público e o segmento dos usuários. Entretanto, regra geral, ele tem sucumbido à imposição da lógica da eficiência e da eficácia organizacional, comprometidas com procedimentos democráticos, baseados na idéia da transparência administrativa.

A opção por expor as ações do executivo, por meio de explicações por parte da equipe técnica, tem ocupado espaços significativos nas reuniões do Conselho e garantido uma aparente legitimidade dessas ações. O essencial a ser compreendido é que a utilização de tal recurso, da forma

como vem sendo conduzida, tem contribuído para reforçar a predominância de uma lógica técnico-instrumental em detrimento de uma discussão em torno de questões valorativas que orientem as discussões no Conselho.

Importa destacar que essa prática vem sendo referendada pelo movimento popular, perplexo e angustiado, diante da complexidade das questões técnicas para as quais se criou a expectativa de seu posicionamento. Ditos sentimentos fortalecem e, ao mesmo tempo, se alimentam da condição de subordinação na qual o movimento se reconhece, uma vez que o critério da competência técnica passa a regular as relações no cotidiano do Conselho. A mesma prática tem se mostrado um mecanismo impeditivo da percepção da necessidade de um redirecionamento da atuação do Conselho para questões de princípios e valores que, nessa instância deliberativa, devem nortear a definição de planos e projetos institucionais.

Nem todos dispõem da mesma competência para participar igualitariamente da escolha dos meios do agir racional orientado para os objetivos. Mas, sob outros pressupostos, reconhecendo a importância da racionalidade dos objetivos, todos seriam competentes para identificar e avaliar o tipo e o direcionamento do processo produtivo, que, na saúde, se manifesta pela prestação de serviços à população. Nesse caso, através de uma discussão racional de valor que sirva como guia da práxis social, deve aproximar-se, na medida do possível, de uma comunidade ideal de comunicação, como propõe Habermas.

Em que pese tal avaliação, é preciso não perder de vista alguns avanços obtidos. A análise do processo de participação popular junto ao poder público em Recife, que se desenvolve de forma mais orgânica a partir de 1986, apesar de um interregno entre os anos de 1988 a 1992, e



formalmente se institucionaliza em meados 1994, põe à mostra mudanças significativas do ponto de vista da definição de interesses que, progressivamente, embora em graus diferenciados, passaram do plano exclusivo das reivindicações materiais para um nível de atuação efetiva na definição da política de saúde, acompanhamento e controle das ações desenvolvidas. Embora seja o papel formalmente atribuído aos conselhos municipais de saúde, em Recife, cabe refletir que - no confronto histórico-estrutural de interesses - essas competências, legalmente estabelecidas, tornaram-se projeto dos movimentos populares.

De outra parte, há uma conscientização cada vez maior dos representantes populares no Conselho, no sentido de uma discussão permanente com a sociedade, como condição para a qualificação da prática representativa. Esse reconhecimento tem propiciado o debate em torno de algumas questões, capazes de garantir o elo entre o Conselho de Saúde e a comunidade, visando ao controle social.

Do Conselho se espera venha expressar os interesses gerais e particulares das forças sociais que representa, o que requer uma atuação junto a outras instâncias de participação popular, de modo a lhe permitir ampliar a incipiente capacidade de articulação de interesses e visões que hoje detém. Essa é uma questão consensual entre os grupos, havendo, no entanto, diferentes compreensões em torno de quais seriam os mecanismos mais adequados, a serem estimulados, em função da possibilidade de serem criadas condições mais efetivas em relação aos temas da representação e legitimidade.

Muito lentamente, no campo de lutas que o espaço do Conselho representa, vão se constituindo possibilidades de novas relações entre o

Estado e a Sociedade. A luta que não passa à margem de limitações impostas pela racionalidade técnico-instrumental moderna, que condiciona o grau e nível de participação dos indivíduos e a incipiente capacidade de articulação, mobilização e organização que a sociedade hoje apresenta. Outras dificuldades, decorrem da interferência de poderes instituídos em diferentes níveis - no executivo e legislativo -, além de restrições de ordem temporal e também espacial.

Dialeticamente, a superação das dificuldades será decorrência da própria participação e, sobretudo, das condições sob as quais essa participação aconteça. O pressuposto básico será a democracia como resultante de uma práxis de decisão coletiva de valores guias da produção, o que possibilita uma reflexão crítica pelos envolvidos no processo participativo, responsabilizando-os, e à sociedade que representam, pelos resultados das ações.

Sintetizando, a análise do material empírico indica que as reuniões do CMS-Recife revelam condições assimétricas de participação, abrindo espaço para procedimentos autoritários e descaracterizando - do ponto de vista de Habermas - o exercício de uma democracia substantiva. Ao mesmo tempo, os avanços obtidos como resultado da luta ético-política, presente nas relações entre os representantes dos diversos segmentos, apontam tal espaço de participação como um instrumento importante na construção da democracia no setor e na consolidação da cidadania.

## BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABTN. Referências bibliográficas. 1989.

BECKER, Howard. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. (Trad. Marco Estevão e Renato Aguiar). São Paulo: Hucitec. 1993, Cap. 2 e 3.

BOGDAN, R. e TAYLOR, S. **Introduction to qualitative research methods**. New York. Wiley, 1975. (Adap. e trad. de Sylvia Constant Vergara, sob o título "Introdução aos métodos de pesquisa qualitativa").

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo, 1988. (Série Legislação Brasileira).

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. In: CARVALHO, Guido Ivan de; SANTOS Lenir. **Sistema Único de Saúde: Comentários à Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90 e Lei 8.142/90)**. São Paulo: Hucitec. 1992.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS - e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde, e dá outras providências. In: CARVALHO, Guido Ivan de; SANTOS Lenir. **Sistema Único de Saúde: Comentários à Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90 e Lei 8.142/90)**. São Paulo: Hucitec. 1992.

\_\_\_\_\_. Relatório final da 8ª Conferência Nacional de Saúde. Brasília.  
Mai. 1986.

\_\_\_\_\_. Resolução CNS Nº 33, de 23 de dezembro de 1992. Contém recomendações para a constituição e estruturação dos conselhos estaduais e municipais de saúde. In: **Conselho de Saúde: guia de referências para a sua criação e organização**. Brasília. Ministério da Saúde. s.d.

BURREL Y. MORGAN. **Paradigmas sociológicos e análise organizacional**. (Trad. e org. Sylvia Constant Vergara). Rio de Janeiro: FGV. 1991. (mimeo).

CAMARGO, A. **Transição e crise do poder público**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas/IPEA, s/d. (mimeo).

CAMPOMAR, Marco Cortez. Do uso de estudo de caso em pesquisas para dissertação e teses em administração. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 26, n. 3, p. 95-97, jul/set, 1991.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 15 n. 1, p. 104-23, jan/mar, 1981.

\_\_\_\_\_. Em busca de novos caminhos para a teoria da organização. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 104-23, jan/mar, 1981.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia : o discurso competente e outras falas**. 6ª ed. São Paulo. Cortez, 1993.

COUTINHO, Carlos Nelson; GALLO, Edmundo; LUCCHESI, Geraldo. **Reforma sanitária: em busca de uma teoria**. Sonia Fleury Teixeira, org. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Abrasco. 1989.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa**. São Paulo: Cortez, 1991.

\_\_\_\_\_. **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo: Atlas, 1985, p.19-42.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa: princípio científico e educativo**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1992.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 1977. p. 35-48.

FREITAG, Barbara. **A teoria crítica: ontem e hoje**. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Os caminhos da municipalização. **Revista tema**. n. 12. nov. 1991 (Projeto Radis).

\_\_\_\_\_. Relatório final da 8ª Conferência Nacional de Saúde. **Revista Tema**. Brasília. mai., 1986.

GALLIANO, A. Guilherme. **O método científico: teoria e prática**. São Paulo: Harbra. 1979. p. 130-32.

GIANNOTTI, José Arthur. Habermas: mão e contramão. In: **Novos Estudos**. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP. n. 31. p. 7-23

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1988, p. 28-36/ 63-71/ 104-45.

GUERREIRO, Ramos A. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. 2ª ed. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1989.

HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. (Trad. de Vamireh Chacon). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1980a.

\_\_\_\_\_. **Conhecimento e interesse.** (Trad. José N. NECK). Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

\_\_\_\_\_. **Consciência moral e agir comunicativo**. (Trad. Guido A. de Almeida). Rio de Janeiro: Tempo Universitário. 1989.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública:** investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. (Trad. Flávio R. Kothe). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

\_\_\_\_\_. **Pensamento pós-metafísico:** estudos filosóficos. (Trad. Flávio Beno Siebeneichler). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1990a.

\_\_\_\_\_. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. **Novos Estudos.** Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP. n. p. 100-13. mar. 1990b.

\_\_\_\_\_. **Técnica e ciência como ideologia**. (Trad. Artur Morão). Lisboa: Edições 70. 1994. (Biblioteca de Filosofia Contemporânea).

\_\_\_\_\_. **Teoria de la acción comunicativa.** (Trad. de Manuel Jiménez Redondo). Madrid: Taurus. 1987b.

JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Cadernos da Nona.** v 1. 1992. p. 113-20.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e políticas públicas.** São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais urbanos numa época de transição: limites e potencialidades. In: **Movimentos sociais na transição democrática.** Emílio Sader. org. São Paulo: Cortez, 1987.

- \_\_\_\_\_. Participação e gerência dos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. v. 26, n. 2. p. abr/jun. 1992.
- KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: EPU/EDUSP. p. 347-49. 1979.
- KLIKSBERG, Bernardo. "A gerência na década de 90". **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 22, n.1, p. 59-85, jan/mar. 1988.
- KONDER, L. **O que é dialética**. 20ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- LAKATOS, EVA M; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 2ª ed. São Paulo: Atlas. 1986.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo. Federalismo e relações intergovernamentais. In: **Programa e textos da disciplina governo e administração pública - GAP**. Rio de Janeiro. EBAP/FGV. p. 1-15. 1992.
- MACHADO, M. H. "**Micro e macro**: os novos desafios da sociologia". Rio de Janeiro. ENSP/FIOCRUZ. 1990. (mimeo).
- MEDICI, A. C. e BARROS SILVA, P. L. A administração flexível: introdução às novas filosofias de gestão". **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 27, n. 3, p. 26-36, jul-set. 1993.
- MELO FILHO. "Repensando os desafios de Ulisses e Fausto: a saúde, o indivíduo e a história". Recife, 1994. **Cad. Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 11 (1), jan/mar. 1995.
- MENDES GONÇALVES, R. B. Práticas de saúde: processo de trabalho e necessidades. São Paulo. Cefor. 1992 (Cadernos Cefor, Textos 1).
- MENEZES, Marcos e equipe. Continuidade administrativa I. **Jornal do Comércio**. Recife, 19 nov. 1994. p. 2 (Cad. Cidades).

---

Continuidade administrativa II. **Jornal do Comércio**. Recife, 20 nov. de 1994. p. 2 (Cad. Cidades).

MIGUEL, Pedro. O processo de profissionalização médica em Pernambuco. Dissertação de mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública. FIOCRUZ. 1993.

MINAYO, Maria Cecília de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec. Rio de Janeiro: Abrasco. 1993.

---

DESLANDES, Suely Ferreira; CRUZ NETTO, Otávio GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Maria Cecília de Souza Minayo, org. Rio de Janeiro: Vozes. 1994.

MOTTA, Paulo Roberto. Visão Contemporânea da teoria administrativa. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. v. 13, p. 7-29, jan/mar, 1979.

MOURA CASTRO, Claudio. **Prática de pesquisa social**. São Paulo. MacGraw-Hill, 1977, p. 55-8/118-19.

MUKAI, Toshio. **A administração pública na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva. 2ª ed., atualizada 1988.

NUNES DA SILVA, I. **Democracia e cidadania: um estudo da relação política do estado com a sociedade civil no governo da Frente Popular de Pernambuco: O caso dos trabalhadores em educação**. Dissertação do Mestrado. Recife. Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. 1993.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa. **Novos Estudos**. São Paulo. CEBRAP. n. 31, out/1991. p. 25-40



RECIFE. Conselho Municipal de Saúde. **Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias**. Ago/93 - dez/94.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica do Recife. **Diário Oficial**. Recife, n. 49, 1990.

\_\_\_\_\_. Lei 15.773 de 18 de junho de 1993. Institui o Conselho Municipal de Saúde, define o objetivo da Conferência Municipal de Saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade do Recife**. Recife, n. 72, p. 7-8, jun., 1993.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 2.579 de 29 de setembro de 1993. Nomeia os membros do Conselho Municipal de Saúde do Recife. **Diário Oficial da Cidade do Recife**. Recife, n. 113, p.5, out., 1993.

\_\_\_\_\_. Regimento interno do Conselho Municipal de Saúde, 1993.

\_\_\_\_\_. Relatório da 2ª Conferência Municipal de Saúde da Cidade do Recife. Recife. jun. 1994.

RICOUER, Paul. **Interpretação e ideologia**. (Trad. de Hilton Japiassu). Rio de Janeiro: F. Alves. 1988.

\_\_\_\_\_. **Teoria da interpretação: o discurso e o excesso de significação**. (Trad. de Artur Morão). Lisboa: Edições 70. 1976. (Biblioteca de Filosofia Contemporânea).

RIVERA, F. J. U. **O agir comunicativo e a planificação estratégica no setor social (e sanitário)**: um contraponto teórico. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro. Escola Nacional de Saúde Pública - ENSP/FIOCRUZ. 1991.

ROCHA, Alexandre Sérgio. Cientificidade e consenso: Esboço de uma epistemologia a partir da teoria consensual da verdade de Jürgen Habermas. In: Oliva, L., org. **Epistemologia: a cientificidade em questão**. Campinas: São Paulo. Papirus, 1990.

- ROFMAN, Alejandro. **El processo de descentralización en America Latina: causa, desarrollo, perspectivas**. 1990. (mimeo).
- SIEBENEICHLER, Flávio Beno. **Jürgen Habermas: razão comunicativa e emancipação**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1989.
- SOARES, José Arlindo e LOSTAO, Salvador Soler. **Poder local e participação popular**. José Arlindo Soares, org. Rio de Janeiro: Rio Fundo. 1992.
- SOLANO, Tercio. **Fundo Municipal vai controlar recursos destinados à saúde**. **Jornal do Comércio**. Recife, ago., 1993.
- TEIXEIRA, CARMEM F; UNGLERT, Carmem V. de S; GREGO, Claudio, et al. **Distrito sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde**. Eugenio Vilaça Mendes, (org.). São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco. 1993.
- TEIXEIRA, SONIA FLEURY. **Descentralização dos serviços de saúde: dimensões analíticas**. **Cadernos da Nona**. Brasília, v.1, p. 27-42, 1992.
- TENÓRIO, Fernando G. **A flexibilização da produção significa a democratização do processo de produção?** **Anais XVIII ENANPAD. Política e administração**. Curitiba, ANPAD, p. 55-61, jan/mar., 1994.
- \_\_\_\_\_. **O mythos da razão administrativa**. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV. v. 27 n. 3, p. 5-14, jul/set, 1993.
- TESTA, Mário. **"Saber en salud: la construcción del conocimiento"**. Buenos Aires. Centro de Estudios Sanitarios Y Sociales. Jun. 1994. (mimeo).
- TOURAINÉ, A. **Que significa democracia?** **O Correio da Unesco**. Rio de Janeiro. FGV, n. 1, p. 6-10, jan. 1993.

VERGARA, S. C. Sugestão para estruturação de um projeto de pesquisa.

**Cadernos de Pesquisa.** Rio de Janeiro, EBAP / Fundação Getúlio Vargas. Fev., 1991.

\_\_\_\_\_. Tipos de pesquisa em administração. **Documentos de trabalho.** Rio de Janeiro. PUC. Dep. Adm. n.78, jan., 1990.

WOLFE, A. SANTOS, Teotônio dos; CASANOVA, Pablo González et al. **A questão da democracia.** Marilena de Souza Chauí, org. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1980.