

Participação da sociedade na saúde

FLÁVIO GOULART

Doutor em saúde pública, professor titular da

Universidade de Brasília aposentado

goulart.fa@gmail.com

Depois da Constituição de 1988 surgiram ou se aprimoraram no Brasil organismos diversos — os conselhos — voltados para a participação da sociedade nas políticas de governo, como no caso da saúde, da educação, do meio ambiente, da promoção de direitos humanos e muitas outras áreas. Todos eles se vinculam ao Poder Executivo com o correspondente estatuto de política de governo, além de possuírem atributos de instância de consulta, acompanhamento e formulação de políticas com capacidade deliberativa restrita.

A área de saúde, todavia, apresenta não poucas particularidades e exceções em relação ao conjunto dos conselhos nacionais. Nela a presidência é exercida por um ator não-governamental, a escolha dos conselheiros se faz a partir das bases, é forte a auto-regulação, com marcante discurso deliberativo e autonomista, inclusive em termos orçamentários e administrativos.

Estudos patrocinados pelo próprio Conselho Nacional de Saúde evidenciam a existência de cerca de 5,5 mil conselhos no país, presentes, portanto, na maioria absoluta dos municípios, neles atuando quase 70 mil conselheiros. Não obstante, são marcantes os obstáculos ao funcionamento efetivo desses conselhos: dificuldades no exercício do caráter deliberativo; precárias condições operacionais; funcionamento irregular; informações precárias; escassas ações voltadas para a real formulação de políticas, além de baixa representatividade dos membros.

O processo de participação em saúde no Brasil é ainda uma construção inacabada e frágil, sendo o arejamento e a ampliação das discussões uma tarefa essencial, mesmo levando-se em conta que o país tem história acumulada nesse campo, com alguns erros e muitos acertos. É óbvio que o processo precisa ser aprimorado, e nisso estão implícitas a experimentação de novas fórmulas e, por consequência, mudanças, sem que isso resulte em ilegalidade ou no aviltamento de conquistas sociais, como alguns partidários de teorias conspiratórias costumam apregoar.

Assim, se há avanços, há também dilemas não resolvidos. Por exemplo, a promoção de falsas expectativas nos conselheiros, relativas a um suposto poder efetivo e autônomo de decidir sobre a política de saúde. Mas os conselhos de saúde no Brasil estão longe de se organizarem como organismos efetivos de formulação, apoio e sustentação estratégica de políticas de interesse coletivo. Devem estar necessariamente vinculados ao Estado, e nisso não têm como se afastar da tendência observada no conjunto de conselhos participativos nacionais. E algumas tendências preocupantes já se fazem notar: autonomização, levantando a expectativa social de que abrigariam um verdadeiro quarto poder; plenarização, mediante sua transformação em meros fóruns de debates entre os diversos segmentos sociais; parlamentarização, com formação de blocos ideológicos e partidários e tomadas de decisão por votação, não por consenso; profissionalização, dadas as fortes exigências da participação social, abrindo caminho à ocupação de espaços por grupos restritos formados geralmente por funcionários públicos e aposentados; auto-regulação, que representa uma particularidade praticamente exclusiva da área da saúde.

Quando, no caso da saúde, se fala em autonomia, paridade e poder deliberativo deve ser reconhecido que existe hoje uma enorme distância entre o idealizado e o real, ou entre o ideológico e o jurídico-administrativo. Afinal, se o verdadeiro atributo de deliberação é do Executivo, como afirmam e reafirmam as leis, outras tarefas, também nobres, podem e devem ser assumidas pelos conselhos, de acordo com conteúdo de diretriz do próprio Conselho Nacional de Saúde: formular, mobilizar, fiscalizar, auto-regular-se, discutir, opinar, propor, exercer visão estratégica.

Deliberar é ato atribuído dentro do panorama atual a pelo menos três instâncias da saúde: aos conselhos, às conferências de saúde e ao próprio Executivo, que, na verdade, é o único que o detém de fato e de direito. A verdade é que quando muitos "deliberam", ninguém (ou um só) delibera de fato.

A participação social não é uma panacéia: essa é uma lição dos quase 20 anos de experiência brasileira na saúde. É necessário cometer a ousadia de pensar diferente do que está consagrado e reiterado, não necessariamente para aviltar as conquistas sociais, mas para aprimorá-las. E deixemos as teorias conspiratórias à parte.