

ISSN 1518-9325

# LIBERTAS

Revista do Serviço Social

jan/jun - 2002  
v. 2 - n. 1

# A EDUCAÇÃO NO MST E AS PARCERIAS COM AS UNIVERSIDADES\*

Cristina Simões Bezerra\*\*

## RESUMO

*A presente comunicação tem por objetivo traçar um histórico e uma primeira avaliação das parcerias entre a Universidade Federal de Juiz de Fora e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.*

*Palavras-chave: educação, MST, formação política*

## ABSTRACT

*The objective of this article is to make an historical study and a first critical analysis of the partnership between the UFJF and the Brazilian Landless Movement.*

A preocupação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra do Brasil (MST) com a educação vem desde a sua formação. No entanto, do ponto de vista formal, a primeira iniciativa aconteceu em 1990, quando foi iniciada a primeira turma do Curso de Magistério no Rio Grande do Sul. O Movimento pensava na necessidade de se garantir professores oriundos dos próprios assentamentos nas escolas conquistadas.

Aos poucos, foi ficando claro que o processo de formação de educadores no interior do Movimento ultrapassava a perspectiva de uma mera formação técnica. Não se restringia a formar professores, mas a formar educadores do campo, pessoas comprometidas com a perspectiva da reforma agrária e da luta pela terra no Brasil e que fizessem do processo educativo algo muito além de um mero encaminhamento de ensino-aprendizagem. Desde o início muito identificado e comprometido com a proposta de Paulo Freire, o MST tentava construir na prática a perspectiva de uma "pedagogia do oprimido" (e não "para o oprimido"), onde a educação se constituísse como uma prática de liberdade.

\* Comunicação proferida no 3º Congresso de Debates Latino-americanos, realizado no período de 16 a 18 de maio de 2003, na Universidade de Passau, Alemanha.

\*\* Professora Assistente da FSS/UFJF, doutoranda em Serviço Social - ESS/UFJF. Coordenadora do Projeto de Extensão "A Realidade Brasileira a partir dos Grandes Pensadores Brasileiros" e do "Curso de Especialização em Estudos Latino-americanos".

Os objetivos do Setor de Educação foram se tornando mais evidentes a partir deste processo de formação de educadores:

- Direito à educação básica e construção de uma escola, de uma pedagogia e de metodologias e práticas educativas adequadas à realidade do meio rural e dos assentamentos.
- Defesa da garantia de escolas públicas e de qualidade nos assentamentos.
- Preparação das crianças e da juventude no meio rural, procurando desenvolver o amor pelo trabalho na terra e também trazer conhecimentos que ajudem concretamente o assentamento a enfrentar seus desafios nos campos da produção, da educação, da saúde, da habitação, etc.;
- O ensino deve partir da prática e levar ao conhecimento científico da realidade, valendo-se das próprias experiências de trabalho organizado das crianças e da juventude no assentamento;
- Contribuição para o desenvolvimento cultural do conjunto do assentamento. A escola não precisa restringir sua atuação à sala de aula. Através dos próprios alunos e alunas, a escola pode participar e até organizar campanhas de alfabetização de adultos, elaboração do jornal da comunidade, festas culturais, fazendo reflexão sobre estas atividades para que sejam mais uma experiência que se integre ao conjunto das aulas;
- Incorporação do saber e das lições da luta das crianças e dos jovens para construir o currículo;
- Capacitação dos professores e professoras. Para que estes princípios se traduzam numa proposta pedagógica renovada, é fundamental construir uma nova metodologia de trabalho em sala de aula, que contemple a aprendizagem-ensino e onde a relação prática-teoria-prática consiga inverter a própria lógica usual da apropriação e produção do conhecimento. O MST procura implementar programas específicos de capacitação para os professores e professoras que trabalham nestas escolas;
- Contribuição para o desenvolvimento de valores como companheirismo, igualdade, fraternidade, através da luta perseverante pela justiça e pela paz no Brasil e no mundo.

Aos poucos, o processo mais longo e sistemático de formação de educadores se transformou, assim, em um processo de formação de militantes de educação no interior do MST, demonstrando sua potencialidade política e pedagógica. Outras experiências foram se concretizando em todo o Brasil, com turmas de magistério em outros estados do país (Espírito Santo, Paraíba, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Bahia, Pará e Maranhão) e, em 2002, foi iniciada a nona turma em âmbito nacional no Instituto de Educação Josué de Castro.

Após estas experiências, outros setores do Movimento também incluíram os cursos formais de técnicos em sua agenda de discussão, passando a olhá-los como espaço de preparação técnica e política para seus militantes. Podemos citar cursos nas áreas de administração de cooperativas, saúde, agropecuária e comunicação.

Em 1994, surge no interior do setor de educação a necessidade de um Curso Superior de Pedagogia para os educadores, que constataram uma certa

fragilidade das pessoas ligadas a este setor diante de novos desafios colocados para o conjunto da sociedade brasileira. Era, assim, uma possibilidade de aprofundamento e de discussão da proposta educativa do Movimento e de uma formação política mais ampla para os integrantes do curso.

Desta necessidade, surgiu a primeira parceria do MST com universidades brasileiras, no caso, a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Tal iniciativa era condizente com um momento de abertura do Movimento à sociedade e de reafirmação da questão agrária na agenda política nacional. Esta foi a primeira de uma série de parcerias que foram firmadas com universidades públicas e privadas pelos diversos setores do Movimento, somando hoje mais de 50 experiências.

O histórico das parcerias entre a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e a Escola Nacional Florestan Fernandes, vinculada MST, teve início no ano de 1999, por ocasião da passagem, pela cidade de Juiz de Fora, da Marcha Popular pelo Brasil. Em audiência com a Magnífica Reitora da UFJF, Professora Doutora Maria Margarida Martins Salomão, lideranças dos movimentos que compunham a Marcha propuseram que a Universidade estabelecesse parcerias com a Escola Nacional Florestan Fernandes para a realização de cursos que tivessem como público alvo a população do meio rural, historicamente excluída da maioria das políticas públicas e, conseqüentemente, do ensino superior. Naquela ocasião, a resposta da Reitoria foi positiva, e posteriormente, a Faculdade de Serviço Social foi convidada a coordenar estes trabalhos.

Deste primeiro contato, nasceu o Projeto de Extensão "Realidade Brasileira para Jovens do Meio Rural", um curso de âmbito regional, que tinha o objetivo de iniciar a formação política de jovens da Região Sudeste, além dos estados da Bahia e do Mato Grosso. Este curso, realizado no período de 14 a 23 de julho de 2000, contou com a participação de aproximadamente 320 jovens e foi desenvolvido por professores de diversas Instituições de Ensino Superior do Brasil e por outros assessores dos movimentos sociais no campo. A programação incluía diversas temáticas que tinham o objetivo de despertar nos jovens aqui presentes o conhecimento acerca de nossa formação política e de problematizar questões pertinentes a esta faixa etária, tais como drogas, sexualidade, gênero, etc.

A avaliação positiva desta primeira parceria, tanto por parte da UFJF quanto do MST, fez com que novas propostas surgissem para dar continuidade a esta formação política do meio rural. Assim, em janeiro de 2001, a Escola Nacional Florestan Fernandes apresentou à UFJF uma outra proposta de curso de extensão, voltada para problematizar novamente a realidade brasileira. Desta intenção, foi elaborado o Projeto "A Realidade Brasileira a partir dos Grandes Pensadores Brasileiros".

Este segundo projeto de extensão desenvolvido em parceria com o MST representava, na verdade, uma proposta mais ampla em todos os sentidos. Pretendia-se constituir como um curso que abordasse os diversos aspectos da realidade brasileira, numa perspectiva histórica e contemporânea, analisando-a a partir dos grandes pensadores brasileiros, permitindo, assim, refletir sobre o destino e os rumos do país. Iniciado num momento de grande ofensiva do Governo Fernando Henrique, representava, para o MST e também para a UFJF, uma possibilidade de se refletir sobre alternativas para o quadro político que vivenciávamos. Tinha como

meta atender a um público de cem alunos, oriundos de todo o país, entre militantes que atuassem nos movimentos sociais do meio rural. Estes participantes seriam selecionados pela Escola Nacional Florestan Fernandes, deveriam ter, preferencialmente, segundo grau completo e estar atuando na área de formação dos movimentos.

Dentre os objetivos do projeto, vale destacarmos:

- estudar a realidade sócio-histórica (econômica, política e cultural) do Brasil, utilizando como guia os principais pensadores brasileiros e suas obras;
- elevar o nível sócio-cultural e intelectual dos educadores participantes do curso, atingindo, através destes, a base das organizações do campo;
- socializar conhecimentos e experiências entre Universidade, professores e educadores do meio rural, atingindo o caráter extensionista da UFIF;
- produzir material didático sobre a questão do meio rural para alunos de graduação e pós-graduação da UFIF.

O curso foi realizado em quatro módulos de aproximadamente quinze dias cada um, aproveitando o período de férias da UFIF. A primeira etapa do curso aconteceu no período de 6 a 28 de julho de 2001, nas dependências da Faculdade de Serviço Social da UFIF e contou com a presença de 78 alunos, oriundos de 8 movimentos sociais no campo, que deram à turma o nome de "Milton Santos". Os temas trabalhados foram: formação econômica do Brasil, formação étnica do povo brasileiro, formação cultural do povo brasileiro e território e sociedade brasileira, além da aula inaugural intitulada "Conhecer para transformar", ministrada pela Reitora da UFIF.

O segundo módulo ocorreu entre os dias 19 de janeiro e 8 de fevereiro de 2002. Em decorrência da UFIF estar vivendo um período acadêmico atípico, devido à reposição de aulas, este segundo módulo aconteceu na Fundação Helena Antipoff, em Ibitiré, MG. Neste momento, 95 alunos discutiram temas variados, entre eles a formação das classes sociais no Brasil, a questão agrária e a construção de um projeto nacional para o Brasil. Naquela ocasião, os alunos avaliaram que o curso vinha atingindo seus objetivos, garantindo uma maior maturidade política, e sugeriram, entre outras coisas, mais espaço para leitura individual e para um maior entrosamento da turma.

A terceira etapa do curso aconteceu no período de 20 de julho a 6 de agosto de 2002, na Faculdade de Serviço Social da UFIF e envolveu a participação de 74 alunos. A programação incluía temas como a questão agrária hoje, a educação libertadora no Brasil e a questão do Nordeste, estudando o pensamento de Paulo Freire, Josué de Castro e Manuel Correia de Andrade, dentre outros. Ocorreu também neste momento uma orientação mais específica sobre a elaboração do trabalho de conclusão do curso. A avaliação que a turma realizou desta etapa foi extremamente positiva, destacando o fortalecimento das organizações a partir do curso, o nível qualificado das assessorias e a importância do desafio de realizar o trabalho de conclusão de curso. Um outro elemento positivo desta etapa foi a decisão de regionalizar o curso, ou seja, os participantes desta turma nacional iriam buscar parcerias com outras universidades de suas regiões para socializar as discussões realizadas em Juiz de Fora. Desta iniciativa, nasceu a parceria com

cinco universidades brasileiras, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal de Uberlândia, Universidade de Chapecó e Universidade Estadual do Mato Grosso, que, a partir do primeiro semestre de 2003, começaram a realizar cursos nos mesmos moldes que este para outros 500 alunos.

A última etapa do curso, realizada em Juiz de Fora entre os dias 10 e 25 de fevereiro de 2003, representou um importante momento de avaliação do desenvolvimento do curso de uma forma geral. Temáticas como a literatura e o cinema brasileiros, a questão urbana, a questão da Amazônia e a análise dos problemas contemporâneos da realidade brasileira compunham a programação deste módulo. No entanto, não teríamos dúvida de afirmar que um dos momentos de maior riqueza deste curso foi a apresentação e os debates dos trabalhos de conclusão elaborados pelos alunos. Divididos em 5 áreas temáticas, a saber Gênero e Cultura, Questão Agrária e Agricultura, Questão Urbana, Educação e Formação e História, e avaliados por professores da UFJF e por lideranças dos movimentos sociais, estes 61 trabalhos revelaram diversos e significativos aspectos da realidade brasileira, representando uma relevante produção de conhecimentos que, com certeza, será de extrema importância tanto para o cotidiano dos movimentos sociais quanto para a UFJF.

Ao final da realização deste projeto de extensão, a terceira parceria entre o MST e a UFJF foi firmada em março de 2003, desta vez para a realização de um Curso de Especialização em Estudos Latino-americanos, demanda que surgiu dos próprios alunos do curso Realidade Brasileira. O primeiro módulo deste novo curso foi realizado entre os dias 26 de junho e 12 de julho de 2003, contou com a presença de 53 alunos, lideranças dos movimentos sociais no campo de todo o Brasil, do Chile e do Paraguai. Os temas trabalhados nesta primeira etapa foram Método Dialético, História Econômica da América Latina e História Política da América Latina. Outras 3 etapas estão previstas até o final do curso, em fevereiro de 2005.

Apesar da heterogeneidade destas experiências, acreditamos que é possível fazer um balanço das parcerias que o MST tem firmado com as universidades brasileiras, pois, enquanto sujeitos coletivos, tanto a universidade quanto o MST saem extremamente enriquecidos destas experiências.

Podemos considerar que as experiências de parceria entre o Movimento e as universidades constituem um verdadeiro processo educativo. As universidades saem extremamente enriquecidas deste processo, pois ele representa uma rica oportunidade de avaliação dos caminhos trilhados por elas. Tais movimentos trazem a dinamicidade da vida e das lutas cotidianas, questionam os valores, as burocracias e os vícios acadêmicos, impulsionam o universo do conhecimento científico a gerar propostas concretas de intervenção na realidade. Neste sentido, fica fortalecida a perspectiva de uma universidade democrática, aberta, plural, capaz de garantir o acesso ao conhecimento como um direito fundamental do ser humano. Estas experiências representam uma importante crítica aos formatos tradicionais dos cursos universitários e à concepção de educação ainda dominante no seu interior, fortalecendo a perspectiva de uma universidade mais próxima às necessidades do povo e ao projeto político da classe trabalhadora.

Universidades e movimentos têm se educado reciprocamente neste processo, pois acabam por se descobrir como parceiros na projeção e na construção de políticas públicas que permitam a democratização do acesso do povo à educação e a uma educação comprometida com as grandes causas sociais.

Iniciativas como esta fortalecem a extensão como uma das funções essenciais da Universidade. Neste sentido, nada mais coerente do que atender às demandas dos mais diversos segmentos da sociedade, principalmente através de seus grupos organizados. Este nos parece um caminho essencial para fortalecer a defesa da Universidade pública no Brasil, para enriquece-la, para justificar sua existência em uma sociedade com tantas carências como a nossa. A extensão universitária se coloca então como uma das alternativas viáveis de inclusão, de acesso ao conhecimento científico a setores historicamente excluídos.

O público alvo atendido por estes cursos nos parece, então, um elemento extremamente positivo para analisarmos. Ao envolver militantes dos movimentos sociais, sobretudo educadores do campo, cria-se um verdadeiro efeito multiplicador, pois a qualificação da intervenção social destes quadros atinge, indiretamente, um grande número de militantes que participam dos movimentos sociais organizados. Além disso, possibilita que uma parcela da população geralmente excluída do meio acadêmico tenha acesso à Universidade, fortalecendo a auto estima e a perspectiva de uma cidadania realmente inclusiva através da educação.

Os educadores do movimento, ao participarem dos cursos em parceria com as universidades, constroem a verdadeira identidade destes cursos. A presença na Universidade não é como indivíduo, mas como parte de uma identidade coletiva cujo processo de construção não começa nem termina no espaço universitário. São pessoas com marcas de exclusão, de discriminação, de dominação, mas também de resistência. Ao contrário da maioria dos estudantes, estas pessoas querem estudar para não ter que sair do campo, ao contrário do tratamento individualista que a Universidade ainda sustenta, a afirmação das turmas como sujeitos coletivos.

"Antes de universitários, somos Sem Terra, temos a marca da terra e da luta que nos fez chegar até aqui". Este depoimento demonstra que, para os militantes do MST, estar na Universidade é mais do que estar envolvido em processo de profissionalização técnica. É a possibilidade de afirmar a identidade de resistência e de luta social. Isto representa um novo jeito de estar na Universidade, pois divulga a causa da Reforma Agrária e aumenta o compromisso da sociedade com ela. A discussão desta temática fica viabilizada no interior da Universidade pela presença dos militantes dos movimentos em vários momentos e espaços da dinâmica da universidade: comunicações em salas de aula para os alunos da graduação, encontros nos espaços públicos, tais como cantinas, restaurante universitário, corredores, etc. Enfim, torna-se possível uma saudável troca de experiências e de informações através desta convivência entre os educadores do movimento e a comunidade acadêmica.

Estes e tantos outros elementos nos fazem postular que as parcerias entre as universidades e o MST devem ter uma continuidade, ampliando, assim, as oportunidades de socialização de conhecimentos e de fortalecimento de organizações da sociedade civil que possam revitalizar o debate acadêmico em torno das grandes causas sociais. Neste processo, acreditamos que as responsabilidades

mútuas e o respeito à autonomia de ambas as partes nos parecem lições absolutamente vitais para este tipo de trabalho.

## BIBLIOGRAFIA

- BOGO, Ademar. *Arquitetos de Sonhos*. São Paulo: Expressão Popular, 2003.
- BOGO, Ademar. *O vigor da Mística*. São Paulo: Expressão Popular, 2002.
- COMPARATO, Bruno Kondet. *A ação política do MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2002.
- KOLLING, Edgar, CERIOLI, Paulo Ricardo; CALDART, Roseli Salete (orgs.). *Educação do Campo: identidade e políticas públicas*. São Paulo: Expressão Popular, 2002.
- SAMPAIO, Plínio Arruda. *Desafios da luta pelo socialismo*. São Paulo: Expressão Popular, 2002.

# SOCIEDADE CIVIL, CULTURA E HEGEMONIA EM GRAMSCI

Maria Lúcia Duriguetto\*

## RESUMO

*Este artigo objetiva resgatar as elaborações do marxista italiano Antonio Gramsci acerca das categorias sociedade civil, cultura e hegemonia. Essas categorias explicitam e sedimentam os caminhos apontados por Gramsci para a construção de um novo projeto societário que se contraponha ao capitalismo. Palavras-chave: tradição marxista; Gramsci; categorias teóricas*

## ABSTRACT

*Notre étude concerne les réflexions de l'intellectuel italien marxiste A. Gramsci sur la société civile, la culture et l'hégémonie. Ces catégories explicitent et structurent les voies énoncées par Gramsci en vue de la construction d'un nouveau projet pour la société en opposition au projet capitaliste.*

## SOCIEDADE CIVIL E ESTRATÉGIA REVOLUCIONÁRIA

É com uma nova e complexa configuração da vida social matizada pela "socialização da política", ou seja, pela presença de amplas e crescentes organizações tanto dos trabalhadores quanto do capital no cenário de aprofundamento da democracia no capitalismo desenvolvido, pelo economicismo americano, pela emergência do fascismo, pela criação de novas formas de hegemonia por meio de uma complexificação das superestruturas - Estado, cultura, direito, ideologia - e das democracias - institutos políticos representativos - que Gramsci aponta a necessidade de se formular uma nova estratégia de conquista do poder político para a construção de um projeto societário que se contraponha ao capitalismo.

O conjunto dessas novas determinações ocorridas na esfera social e político-estatal de sua época histórica permitem a Gramsci visualizar uma complexificação das relações de poder e de organização de interesses que fazem emergir uma nova dimensão da vida social, a qual denomina de *sociedade civil*. *Essa esfera da*

\* Professora Adjunta da FSS/UFRJ, Doutora em Serviço Social pela ESS/UFRJ.

*superestrutura ideológica-política designaria o espaço em que se manifesta a organização e representação institucional dos interesses dos diferentes grupos sociais, da elaboração e/ou difusão dos valores, cultura e ideologias que tomam ou não conscientes os conflitos e as contradições sociais.*

O conceito de sociedade civil em Gramsci pertence, assim, ao momento da superestrutura, diferente da formulação marxiana, que identifica sociedade civil com infra-estrutura econômica. Não obstante, como afirma Coutinho, a alteração efetuada por Gramsci não implica na negação da centralidade descoberta por Marx da base material como fator ontológico primário da socialidade, como conclui equivocadamente Norberto Bobbio (1987a:32). Bobbio, ao fazer uma leitura liberal do conceito de sociedade civil em Gramsci, toma-o exclusivamente como esfera da superestrutura, como se Gramsci conferisse à esfera econômica um papel secundário. Para Gramsci, ao contrário, a produção e a reprodução da vida material continuam a ser o fator ontologicamente primário na explicação da história. Mas o elemento essencial que determina a especificidade e a novidade do seu conceito de sociedade civil está na sua contribuição para o enriquecimento teórico-analítico do modo como a esfera econômica determina a produção e reprodução da superestrutura no contexto histórico em que se operou uma maior complexificação do Estado. Ou seja, a sociedade civil, como palco de um pluralismo de organismos coletivos ditos "privados" (associações e organizações, sindicatos, partidos, atividades culturais, meios de comunicação etc), expressa a articulação dos interesses das classes pela inserção econômica, mas também pelas complexas mediações ideológicas e sócio-institucionais Coutinho (1992: 73). É a esfera em que as classes organizam e defendem seus interesses e disputam a hegemonia.

*A dinâmica sócio-política e organizativa da esfera da sociedade civil é incorporada ao seu conceito de Estado.* Incorporação que se faz acompanhada pela conservação das determinações registradas por Marx e Engels em 1848-1850 e, depois, por Lênin, acerca do caráter classista e do momento repressivo do poder de Estado. Ou seja, a natureza de classe do Estado e sua função de conservar os interesses particulares dessa classe por meio da repressão são afirmações que não são eliminadas no construto gramsciano, e sim repostas e desenvolvidas através da incorporação das novas determinações da realidade do seu tempo. É importante lembrar que, em Marx, o primado das categorias econômicas decorre do significado central que tem o trabalho como estrutura fundamental da objetivação social e das relações humanas. Não obstante, as relações econômicas e os resultados de sua investigação não determinam e não podem ser simplesmente transferidos mecanicamente para todo conjunto complexo das inter-relações sociais. O específico destas tem que ser identificado em suas múltiplas mediações internas e externas e em suas interligações estruturais fundamentais. Fiel ao método marxiano, as análises de Gramsci, por exemplo, em relação ao conteúdo de classe do poder de Estado revelam que, embora considere que há uma correspondência entre o poder econômico e o político e que o Estado é a esfera em que se efetiva a unificação e o exercício do domínio burguês, isto não basta para determinar a totalidade de suas determinações. Se para Gramsci (2000b, p. 331) "[...] Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados[...]". torna-se

fundamental o entendimento do conjunto de mediações que conformam e esclarecem esse domínio e seu consentimento: como se governa e por que o governado obedece.

Gramsci denomina de "sociedade política" o conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante impõe coercitivamente a sua dominação (aparato policial e militar, sistema judiciário e administrativo). Em conjunto, as duas esferas - sociedade civil e sociedade política - formam o Estado da realidade histórico-social analisada por Gramsci.

A dinâmica que se processa no interior das esferas sociedade política e sociedade civil revela uma distinção em relação à *função* que exercem na conservação ou transformação das relações de poder entre as classes sociais, bem como no que diz respeito à base sócio-institucional, na qual aquela função se materializa. Enquanto na sociedade política as classes exercem seu poder e sua dominação por uma ditadura através dos "aparelhos coercitivos de Estado", na sociedade civil esse exercício do poder ocorre por intermédio de uma relação de hegemonia que é construída pela direção política e pelo consenso. Aqui, os grupos e classes sociais realizam a organização da representação de seus interesses e o encaminhamento de suas manifestações sócio-políticas através dos "aparelhos privados de hegemonia", cuja adesão é voluntária ou "contratual". A função que a sociedade civil ocupa dentro do Estado é a de ser o espaço "onde se decide a hegemonia, onde se confrontam os diversos projetos de sociedade, até prevalecer um que estabeleça a direção geral na economia, na política e na cultura" (SEMERARO, 1999, p. 76).

A formação e difusão de um consenso que incorpora e reflete interesses de classes exige que seus portadores sócio-institucionais possuam estrutura e legalidade próprias para, assim, assumirem sua função de construção de relações sociais de hegemonia. É essa certa autonomia e independência material e funcional dos organismos sociais "privados" em relação aos do "Estado-coerção" que marca o fundamento da sociedade civil e sua função mediadora entre a estrutura econômica e o Estado em sentido estrito.

É preciso enfatizar que a distinção funcional e institucional, assim como a decorrente autonomia relativa da sociedade civil em relação à sociedade política e vice-versa não implica na ruptura de suas inter-relações e do momento unitário - "unidade na diversidade" - que as conformam na prática (GRAMSCI, 2000b, p. 244). Em Gramsci, o momento unificador dessas duas esferas - sociedade política e sociedade civil - está presente na forma como o grupo social realiza sua "supremacia", que se manifesta "como 'domínio' e como 'direção intelectual e moral'". Nessa direção, o Estado é analisado como um conjunto de aparelhos através dos quais uma classe exerce sua supremacia, "liquidando" ou dominando, inclusive com a força armada, a classe adversária, e sendo dirigente dos grupos alíneos e aliados. A predominância de uma relação de supremacia estatal mais consensual e menos coercitiva, ou vice-versa, irá depender do grau de autonomia relativa das esferas, da predominância no Estado dos aparelhos pertencentes a uma ou a outra, da socialização da política e da correlação de forças entre as classes que disputam a hegemonia (COUTINHO, 1994, p. 57). A delimitação das especificidades próprias da esfera da sociedade civil e a ligação desta com a esfera econômica e com a sociedade política constituem a base para a reformulação gramsciana da estratégia revolucionária para os países capitalistas avançados.

É com base nessas novas determinações que o pensador italiano defende que a estratégia de choque frontal ao poder de Estado, que denomina de "guerra de movimento", levada a cabo na revolução russa de 1917, não pode ser aplicada às formações sociais "ocidentais". Estas apresentam uma complexificação da ordem social que se expressa na constituição de uma socialização da política em uma rede de organizações estruturadas e pluralistas que estabelecem uma relação adequada entre sociedade civil e Estado, ao contrário das formações sociais "orientais", em que há um predomínio do Estado-coerção (ou da sociedade política) e a inexistência de uma sociedade civil forte e autônoma. A partir dessas diferenciações sócio-históricas, Gramsci explicita que a estratégia revolucionária ocidental deverá se concentrar na "guerra de posição", ou seja, em conquistas progressivas ou "processuais" de espaços de direção político-ideológica e de formação de um consenso organizado e participativo no vasto campo da sociedade civil<sup>1</sup>. É através dessas ações que se formará uma "vontade coletiva nacional-popular", que se expressará na ascensão de uma nova classe (ou bloco de classes) ao poder político, explicitando a criação de um novo "bloco histórico"<sup>2</sup>.

## A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA HEGEMONIA

A noção de *hegemonia* como "direção intelectual e moral" assume relevância central na estratégia da "guerra de posição". O conceito se refere tanto ao processo em que uma classe torna-se dirigente, quanto à direção que uma classe no poder exerce sobre o conjunto da sociedade<sup>3</sup>. A hegemonia expressa a direção e o consenso ideológico (de concepção de mundo) que uma classe consegue obter

- 1 Concordamos com Guimardes (1998, p. 265-6) na sua reflexão de que não há, nos textos gramscianos, nada que autorize a interpretação de que, nesta visão processual da revolução, "[...] o momento catártico do salto qualidade, de ruptura, esteja negado". Segundo o autor, o campo teórico de Gramsci combina "guerra de posição" e "guerra de movimento", com esta última assumindo "uma função mais tática na sociedade moderna". "Assim, em Gramsci, a concepção de revolução em sua dimensão de violência está radicalmente subordinada a sua dimensão diretiva, expansiva, criativa [...] Pois o processo de construção da hegemonia como desconstituidor da vontade coletiva da ordem e formação de uma força de coerção social e moral, intrinsecamente deprime o momento de pura força no processo de transformação. Não há em Gramsci, concluindo, apenas uma negação moral da violência mas a indicação da necessidade de sua superação civilizatória".
- 2 O conceito de "bloco histórico" define uma ordem social em que a classe dominante na esfera econômica detém também a dominação (sociedade política) e a hegemonia (sociedade civil) sobre o conjunto da sociedade. É, assim, um bloco econômico, político e cultural, implicando uma relação de hegemonia entre governantes e governados, dirigentes e dirigidos sob direção da classe hegemônica (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 318-319).
- 3 Para Gramsci (2002, p. 62-63), a obtenção da hegemonia deve preceder a tomada do poder, ou seja, a classe que se propõe uma transformação revolucionária da sociedade deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder é mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante mas deve continuar a ser também "dirigente". No entanto, a conquista da hegemonia do projeto das classes subalternas no âmbito da sociedade civil, ainda que necessária, não implica sua completa realização política. É só com a tomada do poder político que as classes subalternas atingem sua completa unificação política, tomando-se o próprio Estado.

dos grupos próximos e aliados. A conquista progressiva de uma unidade político-ideológica - de uma direção de classe - requer a busca do consenso dos grupos sociais aliados, alargando e articulando seus interesses e necessidades na busca da superação dos seus limites corporativos.

Esse é o processo e o momento que Gramsci denomina de "catarse", isto é, "[...] a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens" (GRAMSCI, 2001, p. 53). É o próprio processo da passagem da consciência corporativa e particularista da "classe em si" para a consciência universal da "classe para si". A superação do interesse particular e imediato de diferentes grupos sociais pela mediação de um movimento "catártico" de formação de uma consciência ético-política universalizadora é o que confere concretude à noção de hegemonia.

O desenvolvimento de uma consciência crítica em relação à concepção hegemônica vigente e de uma ação política articulada e de propostas superiores de sociedade como pressuposto subjetivo e objetivo para a formação de um processo de *catarse* na direção da construção de uma nova hegemonia das classes subalternas implica, necessariamente, a transformação da sua bagagem ideológico-cultural. Isso porque Gramsci recolhe de Marx a idéia de que os homens fazem sua história, mas não a fazem nas condições que escolheram, podendo suas ações e atitudes muitas vezes serem determinadas por aquilo que lhes escapa e que lhes é estranho. É precisamente esse caráter histórico e objetivo das relações sociais que determina que nem todas as esferas da vida social são produto e resultado de uma relação consensual e contratual entre os indivíduos sociais.

Não obstante, Gramsci defende a possibilidade de que mecanismos consensuais e contratuais resultantes de ações sociais conscientes e críticas podem cada vez mais ser criados, consolidados e desenvolvidos, particularmente no campo da política. Gramsci insiste, aqui, na idéia de que a constituição de uma hegemonia

4 Gramsci [2000b, p. 41] destaca três momentos de avaliação do grau de homogeneidade, de organização e consciência ideológico-política alcançado pelos vários grupos sociais: o primeiro é o momento econômico-corporativo, no qual o grupo profissional toma consciência dos seus interesses e do dever de organizá-los, mas não desenvolveu ainda unidade com o grupo social mais amplo; o segundo é o momento sindicalista, "em que se atinge a consciência da solidariedade de interesses entre todos os membros do grupo social, mas ainda no campo meramente econômico. Neste momento se coloca a questão do Estado, mas apenas no terreno da obtenção de uma igualdade político-jurídica com os grupos dominantes, já que se reivindica o direito de participar da legislação e da administração e mesmo de modificá-las, de reformá-las, mas nos quadros fundamentais existentes". O terceiro momento é aquele em que se atinge a consciência de classe ou da fase hegemônica, "em que se adquire a consciência de que os próprios interesses corporativos, em seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo corporativo, de grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados. Esta é fase mais estritamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologias geradas anteriormente se transformam em 'partido', entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano 'universal', criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados".

das classes subalternas nas formações sociais em que as superestruturas apresentam uma alta complexidade sócio-institucional e político-ideológica requer uma intensa "preparação ideológica das massas", um "trabalho de crítica, de penetração cultural, de permeação de idéias", de construção de uma nova concepção de mundo ("reforma intelectual e moral")<sup>5</sup>.

Problematizada na interface com a economia e a política, a esfera da cultura, enquanto espaço de preparação e elevação da consciência crítica das massas é, assim, para Gramsci, um fator decisivo no processo de criação de uma nova sociabilidade. Nesse sentido, a hegemonia como "direção intelectual e moral" incorpora uma dimensão educativa, ou seja, "opera não apenas sobre a organização política da sociedade, mas também sobre o modo de pensar, sobre as orientações ideológicas e inclusive sobre o modo de conhecer" Gruppi (1991, p. 5). Nessa direção, em Gramsci, a formação de uma consciência crítica, assim como a participação ativa são os alicerces de uma ação política que procura conquistar a hegemonia. A práxis política constitui, desse modo, o campo particular de mediação e formação da cultura, do consenso e da construção de uma nova hegemonia<sup>6</sup>.

A construção do consenso é, para Gramsci, a busca das aspirações e das demandas que estão dispersas no largo arco das classes subalternas; é saber direcioná-las em um programa e direção política concretos e numa perspectiva universal. Significa saber convencer, persuadir, ganhar adesão pelo envolvimento ativo, propositivo e não pela manipulação e passividade. O consenso nasce da participação, daí a importância fundamental que Gramsci atribui aos *intelectuais*, os quais são criados a partir da inserção e da função de cada grupo social na esfera da produção e do conjunto das relações sociais. São os intelectuais "[...] que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político [...]" (GRAMSCI, 2000a, p. 15). Intelectual, para Gramsci, é aquele que exerce uma função de organização, direção, educação, seja no terreno da produção, seja no da cultura, da política, da

5 Insistência oposta às teses defendidas pelo marxismo vulgar que, ao atribuir um primado automático e mecânico da base econômica nos processos sociais, acaba por anular a função do sujeito, das expressões da vontade, de ação e de iniciativa política e intelectual, induzindo ao fatalismo e à passividade. Tal como em Marx, também em Gramsci, o conjunto das relações sociais de produção determina a práxis política não como um "determinismo econômico" de sentido unívoco, mas como determinações que limitam e condicionam historicamente o campo de alternativas que se colocam à ação humana. Fiel a este aspecto decisivo do pensamento marxiano, Gramsci se importará com os elementos de preparação das condições ideológicas da práxis revolucionária, uma vez que, de acordo com o método dialético, a vida social é um terreno dinâmico de alternativas, de luta de tendências, que são resolvidas pela e na luta entre vontades coletivas. É nesta direção que acredita que não há situação histórica que não possa ser mudada pela livre e consciente ação de homens organizados, mas que também este processo é pensado inseparadamente dos condicionamentos sociais que os determinam (GRAMSCI, 2000: Caderno 11, § 12; cf. também GRUPPI, 1991, p. 119).

6 A complementaridade dos dois processos - cultural e econômico - de construção de uma nova hegemonia é assim explicitado por Gramsci (2000b, p. 19): "Pode haver reforma cultural, ou seja, elevação civil das camadas mais baixas da sociedade, sem uma anterior reforma econômica e uma modificação na posição social e no mundo econômico? É por isso que uma reforma intelectual e moral não pode deixar de estar ligada a um programa de reforma econômica; mais precisamente, o programa de reforma econômica é exatamente o modo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral".

administração. É o organizador da função econômica da classe dominante e dominada, o portador da função hegemônica, o elaborador e difusor das ideologias<sup>7</sup>.

O intelectual orgânico da burguesia é o portador de sua hegemonia nas esferas da vida social: da organização da conquista do consenso "espontâneo" nas e através das instituições da sociedade civil à organização da coerção na "sociedade política", "[...] que assegura 'legalmente' a disciplina dos grupos que não 'consentem', nem ativa nem passivamente [...]" (GRAMSCI, 2000a, p. 21). Em oposição a essas funções, cabe ao intelectual orgânico das classes subalternas articular em unidade, em um projeto totalizador, suas aspirações particulares e fragmentadas. Mas essa articulação não se efetiva pela imposição, mas pela adesão crítica, ativa e consensual dos grupos sociais ao projeto de classe que quer ser hegemônico. A tarefa fundamental dos intelectuais consiste em estabelecer nexos nos caracteres difusos e dispersos do "senso comum" das classes subalternas para uma elaboração superior de sua visão de mundo, para uma construção ativa de sua própria história<sup>8</sup>. A preparação ideológica e cultural não pode limitar-se a ações e movimentos políticos espontâneos, mas exige uma "direção consciente" para atingir eficácia histórica na construção de uma nova hegemonia, "[...] ou seja, uma síntese político-intelectual que supere os elementos de corporativismo e transforme tais movimentos em algo homogêneo, universalizante, capaz de ação eficaz e duradoura" (COUTINHO, 1989, p. 106). Eis a tarefa central que cabe ao partido político: transformar as massas em sujeitos ativos, organizados, e direcionar o conjunto desagregado e espontâneo das ideologias a uma direção consciente<sup>9</sup>.

7 Essa relação orgânica se dá tanto em relação ao proletariado quanto em relação à burguesia: "[...] o caráter orgânico do intelectual depende da sua relação com a classe a que pertence, bem como do lugar ocupado por ele nas organizações da sociedade econômica, política e civil. A origem de classe de um intelectual pode ser diversa e até mesmo oposta à classe a que está organicamente ligado. Um intelectual orgânico da classe trabalhadora pode chegar a ser um intelectual orgânico da burguesia ou vice-versa" (SIMIONATTO, 1995, p. 59).

8 Gramsci (2001, p. 103-104), evidencia que os homens pensam segundo uma concepção de mundo imposta e a ela obedecem passivamente. "O homem ativo de massa atua praticamente, mas não tem uma clara consciência teórica desta sua ação, a qual, não obstante, é um conhecimento do mundo na medida em que o transforma. Pode ocorrer, aliás, que sua consciência teórica esteja historicamente em contradição com o seu agir. É quase possível dizer que ele tem duas consciências teóricas (ou uma consciência contraditória): uma, implícita na sua ação, e que realmente o une a todos os seus colaboradores na transformação prática da realidade; e outra, superficialmente explícita ou verbal, que ele herdou do passado e acolheu sem crítica." É essa consciência que, assimilada mecanicamente do exterior, pode provocar uma contradição entre o pensar e o agir, determinando uma ação e comportamento passivo frente à realidade. A superação dessa passividade e subalternidade realiza-se quando se desenvolve a consciência do significado do próprio operar, da efetiva posição de classe e uma visão crítica da política e do poder estatal. "[...] É por isso que se deve chamar a atenção para o fato de que o desenvolvimento político do conceito de hegemonia representa - além do progresso político-prático - um grande progresso filosófico, já que implica e supõe necessariamente uma unidade intelectual e uma ética adequada a uma concepção do real que superou o senso comum e tornou-se crítica, mesmo que dentro de limites ainda restritos".

9 Para Gramsci (1971, p. 29), essa construção do consenso participativo, da vontade coletiva a partir de uma "reforma intelectual e moral" cabe principalmente ao partido político, que operaria a síntese política do consenso gestado na sociedade civil. Entretanto, pondera: "O princípio segundo o qual o partido dirige a classe não deve ser interpretado de forma mecânica. Não se deve crer que o partido pode dirigir a classe operária impondo-se a ela do exterior e de forma autoritária: isso não é mais verdadeiro para o período que precede a tomada do

A concentração no desenvolvimento dos aspectos propriamente políticos da teoria marxista permitiu a Gramsci indicar que é no terreno dessa esfera que se efetiva o momento da articulação entre subjetividade e objetividade. Em Gramsci, a esfera da política é a esfera dos processos de superação de uma práxis de mera recepção passiva, imediata e subalterna da vida social para uma forma de práxis ativa, propositiva e que se orienta para a universalidade. Essa dinâmica de superação e elevação da consciência e do agir político é também utilizada para expressar os processos que caracterizam a política em sua acepção "restrita", isto é, como conjunto de práticas que se referem às relações de poder entre governantes e governados.

Distingue, aqui, a "grande política" - que envolve ações as quais intencionam modificar ou preservar a ordem social - da "pequena política" - cujas ações são vinculadas a questões parciais e cotidianas, como, por exemplo, regras de funcionamento da política (tanto demandadas pelo poder político governamental quanto as demandas pelas organizações da sociedade civil) (GRAMSCI, 2000b, p. 21). Assim, é no cômputo de uma complexa e progressiva passagem da consciência e da prática "egoístico-passional" para a "ético-política" (que pode ser identificada com a passagem da "pequena" para a "grande" política) que se constitui e que se pensa a esfera da política em Gramsci. Entretanto, enquanto movimento "catártico", a política é um componente que atravessa ineliminavelmente as esferas do ser social, ao contrário de sua acepção "restrita", que é histórica e transitória<sup>10</sup>.

A partir da visão da política como momento de elevação ao universal, GRAMSCI (2000b, p. 17) vai discutir como se constroem as formas intersubjetivas de interação social que possibilitam aquela elevação: "[...] quando é possível dizer que existem as condições para que se possa criar e se desenvolver uma vontade coletiva nacional-popular? Os alicerces da política e de qualquer ação coletiva residem nos espaços interativos de um tipo específico de *práxis: aquela voltada para transformar a ação do outro (práxis interativa)*. Atuar sobre a ação do outro [ou dos outros] para a construção de uma nova hegemonia implica conhecer as determinações que condicionam seu agir [determinações econômico-objetivas]<sup>11</sup> e ter capacidade de convencê-lo a agir na direção desejada. A base do conhecimento

---

poder, do que para aquele que sucede [...]. Nós afirmamos que a capacidade de dirigir a classe não se deve ao fato de que o partido se proclame seu 'órgão revolucionário', mas ao fato de que ele consiga efetivamente, enquanto partido de classe operária, permanecer em ligação com todas as suas camadas". Referências acerca da relação do partido com sua base social e do seu papel na construção de um projeto hegemônico podem também ser encontradas em GRAMSCI (2000b, 1<sup>a</sup> p. 6; p. 62; p. 308).

10 "[...] Ela surge no tempo, já que só existe política [restrita] quando há governantes e governados, dirigentes e dirigidos, uma divisão que - como Gramsci indica - tem sua matriz última na divisão da sociedade em classes e [...] deverá desaparecer [...] na 'sociedade regulada' (comunista), ou seja, precisamente quando desaparecer a divisão da sociedade em classes. Do mesmo modo como, nessa 'sociedade regulada', os organismos sociais deverão absorver a economia (no sentido de subordinar suas leis espontâneas e aparentemente naturais ao controle consciente e programado dos produtores associados), assim também - pensa Gramsci - tais organismos deverão absorver o Estado, pois as funções desse 'corpo separado' se dissolverão nas relações conscientes e consensuais que caracterizam a sociedade civil" (COUTINHO, 1989, p. 55).

11 Nas suas análises sobre o "Risorgimento", Gramsci (2002: 140) indica alguns elementos a serem pesquisados para se apreender as relações de poder, apreensão que parte do exame prévio das bases econômicas sobre as quais se desenvolve a ação política: 1) a formação

para o convencimento está na apreensão das normas ou valores (concepção de mundo, linguagem, senso comum etc.) que informam a práxis cultural e política do indivíduo ou sujeitos sociais (como se dão as formas de consciência e como estas se relacionam e se manifestam na práxis política) e também nas normas e valores utilizados para o convencimento (que devem ser dirigidos para a formação da vontade coletiva). Foi a esse tipo de conhecimento que Gramsci denominou de *ideologia*. Ou seja, àquela relação entre conhecimento e ação que é mobilizada para a partilha de valores e ações comuns. A ideologia é compreendida como “[...] o significado mais alto de uma concepção do mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas” (GRAMSCI, 2001, p. 98-99). É e nesse terreno que uma classe exerce a hegemonia sobre as demais.

É no campo da ideologia que se opera a passagem dos interesses grupais aos universais. Nesse sentido, a constituição de um sujeito coletivo a partir da dinâmica da práxis “interativa” pressupõe, para sua realização objetiva, “[...] que os atores compartilhem um conjunto de noções, valores e crenças *subjetivas* igualmente comuns, ou, em outras palavras, que sejam movidos por uma vontade coletiva [...]”. Outrossim, “[...] a luta pela hegemonia implica uma ação que, voltada para a efetivação de um resultado *objetivo* no plano social, pressupõe a construção de um universo *inter-subjetivo* de crenças e valores [...]” para a construção do consenso (COUTINHO, 1989, p. 67).

Na íntima conexão da noção de hegemonia com a de consenso no construto teórico gramsciano, a discussão sobre cultura e ideologia adquire uma estatura fundamental: são a preparação ideológica e a “reforma intelectual e moral” os alicerces sobre os quais se conquistam progressivamente, numa “guerra de posições”, o consenso e uma nova hegemonia.

Para Gramsci, as ideologias dominantes são incorporadas pelas classes subalternas nas mediações do senso comum. É no seu terreno que se desenvolve e se consolida uma percepção crítica e imobilista da vida social.

Em suas análises, Gramsci (2001, p. 237) distingue as ideologias que são “historicamente orgânicas”, na expressividade dos processos sociais de organização das classes e da ordem social, daquelas que são “arbitrárias”, ou seja, que impulsionam de forma pouco duradoura a ação humana. As primeiras formam o terreno no qual os homens adquirem consciência de sua posição de classe, enquanto que as segundas não criam senão ações individuais em pequenos grupos.

---

objetiva dos grupos sociais subalternos, através do desenvolvimento e das transformações que se verificam no mundo da produção econômica [...]; 2) sua adesão ativa ou passiva às formações políticas dominantes, as tentativas de influir sobre os programas destas formações para impor reivindicações próprias e as consequências que tais tentativas têm na determinação de processos de decomposição e de renascimento ou de nova formação; 3) o nascimento de novos partidos dos grupos dominantes para manter o consenso e o controle dos grupos sociais subalternos; 4) as formações próprias dos grupos subalternos para reivindicações de caráter restrito e parcial [...]”. Fiel ao método marxiano de analisar a realidade pelo princípio da totalidade, Gramsci aqui demonstra ser apenas possível entender o que ocorre na esfera política, relacionando-a com as demais esferas, em particular com o mundo do trabalho. Assim, Gramsci coloca a necessidade de examinar as relações de poder pelo exame prévio das bases econômicas sobre as quais se desenvolve a ação política.

É na esfera das ideologias orgânicas que se expressa o campo da luta política entre diferentes concepções de mundo pela conquista da hegemonia<sup>12</sup>.

É no campo da práxis interativa, da relação entre diferentes visões de mundo, do sistema de crenças e valores que se desenvolvem os processos intersubjetivos persuasivos, de busca do convencimento e do consenso ativo ou passivo de uma determinada direção ideológica. Gramsci situa sua "filosofia da práxis" nesse terreno de luta das ideologias orgânicas, no desenvolvimento crítico-ideológico do senso comum e na participação ativa dos setores subalternos na busca da superação e destruição da relação "hegemônica" entre governantes e governados e da formação de uma nova contra-hegemonia. Está, assim, associada diretamente à formação de uma nova cultura que poderá gestar-se a partir de ações e movimentos de luta política e ideológica sobre as questões prático-cotidianas vividas pelos grupos subalternos. A ideologia apresenta-se, pois, no pensamento gramsciano, "[...] como uma relação orgânica entre o pensado e o vivido, entre o conhecimento e a ação" (SIMIONATTO, 1995, p. 81).

É na esfera da sociedade civil que se efetiva o domínio da ideologia, em que se desenvolve a luta pela hegemonia. Uma práxis política ativa e de discussão crítica é a via que pode propiciar a passagem da fragmentação à unicidade, de um modo de pensar desagregado a uma forma de pensar crítica e coerente para a formação processual de uma "vontade coletiva" genuinamente revolucionária. Sua construção está alicerçada na formação de uma hegemonia consensual que se gesta a partir da pluralidade de valores sócio-culturais e espaços sócio-institucionais que parametram a ação humana e a vida social. Mas, em Gramsci, consenso, persuasão e diálogo devem caminhar, progressivamente, para um processo de construção de um novo projeto societário hegemônico das classes subalternas.

*É nessa direção social que, em Gramsci, as categorias de sociedade civil, cultura e hegemonia adquirem verdadeira estatura teórica e prático-política.* Em tempos de usos e abusos, de generalizações e imprecisões conceituais e políticas, nada mais urgente do que colocarmos em prática a lição que nos foi deixada pelo velho Florestan (1995, p. 5): "[...] é preciso refinar os conceitos. Eles precisam ser claros para não haver confusão quando se pretende explicar a realidade. Senão, não se explica coisa nenhuma, apenas se desloca a ignorância de um nível para outro".

## BIBLIOGRAFIA

- BOBBIO, N. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1987a.  
BLICI-GLUCKSMANN. *Gramsci e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

12 "[...] Só são essenciais as ideologias 'orgânicas', isto é, vinculadas a uma classe fundamental. Inicialmente limitada ao nível econômico dessa classe, a ideologia propaga-se à medida que se desenvolve a hegemonia sobre todas as atividades do grupo dirigente. Este cria uma ou várias camadas de intelectuais que se especializam em um aspecto da ideologia desse grupo: a economia, as ciências, a arte etc. Os diferentes ramos da ideologia, qualquer que seja sua aparente independência, constituem as diversas partes de um mesmo todo: a concepção de mundo da classe fundamental" (PORTELLI, 1990, p. 23).

- COUTINHO, C. N. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 1992. (Coleção polêmicas do nosso tempo).
- \_\_\_\_\_. *Marxismo e Política*. Rio de Janeiro: Cortez, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Contra a Corrente. Ensaio sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_. *El concepto de sociedade civil em Gramsci y la lucha ideológica em el Brasil de hoy*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000b (mimeo).
- DÍAS, E. F. Sobre a leitura dos textos gramscianos: usos e abusos. *Idéias*. Campinas, v. 1, n. 1, jan./jun., 1994.
- FERNANDES, F. Entrevista. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p. 5, 6 de agosto de 1995.
- GUIMARÃES, J. *Democracia e Marxismo: crítica à razão liberal*. São Paulo: Xamã, 1998.
- GRAMSCI, A. *La costruzione del Partito Comunista*. Torino: Einaudi, 1971.
- \_\_\_\_\_. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000a.
- \_\_\_\_\_. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000b.
- \_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- GRUPEL, L. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal, 1991.
- MARX, K. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- PORTELLI, H. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- SEMERARO, G. *Gramsci e a sociedade civil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- SIMIONATTO, I. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. São Paulo: Cortez/UFSC, 1995.



# SOCIEDADE CIVIL E LUTAS EM DEFESA DA SAÚDE EM JUIZ DE FORA: O FÓRUM POPULAR DE SAÚDE

Lêda Maria Leal de Oliveira\*

## RESUMO

*Este artigo tem como proposta resgatar a história e atuação do Fórum Popular de Saúde de Juiz de Fora, movimento social em defesa da saúde sem precedentes no município. Procura reconstruir e analisar sua constituição, principais lutas e seu significado para os diversos e diferentes sujeitos sociais que o integraram. Palavras-chave: Movimento Popular; Fórum Popular de Saúde; História.*

## ABSTRACT

*This article has as proposal to rescue the history and performance of the Popular Forum of Health of Juiz de Fora, social movement in defense of the health without precedents in the city. Search to reconstruct and to analyze its constitution, main fights and its meaning for the diverse and different social citizens that had integrated it.*

*Keywords: Popular Movement; Popular Forum of Health; History.*

A articulação da sociedade civil em movimentos sociais de defesa dos direitos dos cidadãos, dentre eles os de defesa à saúde, ocorreram, sobretudo, a partir de meados da década de 70 do século passado, em grandes centros urbanos como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, dentre outros. Em Juiz de Fora a mobilização da sociedade civil ocorreu de forma desorganizada e tímida, não representando grandes mudanças na correlação de forças no cenário municipal. Em seu estudo sobre a experiência de gestão participativa entre os anos de 1983 e 1988, proposta pela Prefeitura de Juiz de Fora, a historiadora Cláudia Viscardi<sup>1</sup> credita à política da época, caracterizada por práticas clientelistas, a fragilidade dos movimentos organizados no município.

\* Professora Adjunta da FSS/UJF, doutora em História pela UNESP/Assis

1 VISCARDI, Cláudia. *Diferentes atores em papéis diversos: a barganha política no palco da gestão participativa em Juiz de Fora (1983-1988)*. 1990. Dissertação (Mestrado em História)-Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1990.

É na década de 80 que começam a surgir experiências de mobilização da sociedade civil, representando a possibilidade de ampliação da participação de setores populares na vida pública. No âmbito da saúde, a luta em torno de sua defesa ocorreu principalmente por meio da atuação das organizações populares de moradores: Associações de Moradores e Sociedades Pró-Melhoramentos de Bairros - SPMs. Estas organizações passaram a servir de mediadores dos interesses de saúde em suas comunidades. Porém, não conseguiram avançar em suas discussões e contribuir efetivamente para a reforma do setor, tanto na esfera municipal, como nas esferas estadual e nacional, como ocorreu, por exemplo, em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, onde, sobretudo a partir do início da década de 80 o Movimento Popular em Saúde - MOPS<sup>2</sup>, surge como importante força social de contestação do modelo de saúde vigente, contribuindo significativamente, juntamente com o Movimento Sanitário e o Movimento Médico no debate e na luta por reformas no setor saúde em todo o País.

Em Juiz de Fora a organização de um movimento de maior peso político e uma atuação voltada para garantia de implantação do projeto de reforma da saúde, consubstanciado na Constituição Federal de 1988 e regulamentado na Lei Orgânica da Saúde, teve origem em 1991. Neste ano o município viveu uma intensa e tensa agitação política, mobilizando amplos setores da sociedade civil, em função do descontentamento com as posturas e políticas que o poder público municipal vinha empreendendo.

O descontentamento com o executivo municipal era manifestado, sobretudo por meio da imprensa local - que denunciava, por exemplo as precárias condições de saneamento básico, de coleta de lixo, de capina, calçamento, de Unidades de Saúde que encontravam-se praticamente abandonadas, com carência de profissionais, equipamentos, remédios -, e por meio da manifestação de lideranças políticas como o então presidente do diretório municipal do PT, Sérgio Vianna, que em matéria publicada na Tribuna da Tarde de março de 1991, afirmou: "a administração parece irreversível" ou, ainda, na fala de Margarida Salomão, naquela época membro do Partido Comunista Brasileiro (PCB) que na mesma matéria expressou: "Juiz de Fora vive um processo de recuo que pode levar ao desastre".<sup>3</sup>

Foi com o sentimento de que o município vivia um momento de "recuo que pode levar ao desastre" que uma frente de partidos (PT, PC do B, PCB, PSB, PSDB, e PDT) constituiu o chamado Movimento SOS-Juiz de Fora. Sérgio Vianna, presidente do diretório municipal de PT e um dos coordenadores do Movimento, ponderou

2 O MOPS originou-se, em meados da década de 70 do século passado, nos bairros pobres das periferias das grandes cidades e/ou nas favelas localizadas dentro dos grandes centros urbanos, principalmente nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Compunha-se de médicos sanitaristas, estudantes, religiosos, militantes católicos, integrantes de partidos políticos clandestinos e das populações carentes. O MOPS que, embora iniciado na década de 70, conseguiu dar um salto significativo e ampliar-se, na década de 80, passando de simples reivindicações de cunho econômico para um processo de questionamento da qualidade do serviço, reivindicando não apenas a conquista de equipamentos, mas a própria gestão e organização da política de saúde. Maiores detalhes sobre o MOPS, ver: GERSCHMAN, Sílvia. *A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1995.

3 SOS-Juiz de Fora - Frenagem diz como faz administração popular. *Tribuna da Tarde*, Juiz de Fora, MG, v. 5, n. 1468, 25 de março 1991. Política, p. 3.

que "tentar bloquear a ação destrutiva do Governo Bejani é o objetivo imediato do SOS-Juiz de Fora".<sup>4</sup> Para tal, propunha acompanhar as ações desenvolvidas pelo poder público municipal, indicando "propostas alternativas que possibilitassem reverter o quadro de deterioração dos serviços que a administração presta. Segundo os coordenadores, será possível recobrar a esperança na cidade".<sup>5</sup>

Buscando viabilizar seus objetivos, foi realizado, em março de 1991, um seminário, para o qual foram convidadas lideranças comunitárias, sindicais e partidos políticos que discutiram em torno de três temas: administração municipal e participação popular, a retomada do crescimento econômico em Juiz de Fora e a questão urbana e cidadania.

Esteve presente no seminário o então prefeito de Ipatinga (PT), Chico Ferramenta, que participou das discussões sobre a administração e participação popular, relatando sobre sua experiência à frente do executivo. Conforme matéria publicada na *Tribuna da Tarde*, Chico Ferramenta afirmou "que a participação popular é a obra mais importante de sua administração e, que teve início a partir da mobilização da cidade sob um lema parecido como o que hoje move as forças de esquerda de Juiz de Fora: Ipatinga tem conserto".<sup>6</sup>

Além do prefeito de Ipatinga estiveram presentes dois professores da Faculdade de Economia da UFJF - Guilherme Narciso Lacerda, militante do PT e Marcus Pestana, presidente do diretório municipal do PSDB, que colaboraram com as discussões em torno do desenvolvimento econômico da cidade e da região e, ainda, do advogado da coordenação nacional do solo urbano Vitor Carvalho, que contribuiu com as discussões em torno do tema questão urbana e cidadania.

Este momento configurou-se como parte de um processo em que se discutia a ampliação dos canais de participação popular na tentativa de promover a articulação de ações com o poder público local, visando intervir conjuntamente na qualidade de vida da população.

Durante o seminário formaram-se diversas comissões temáticas<sup>7</sup>, dentre elas a comissão da saúde - SOS-Saúde. Composta por profissionais de diferentes categorias, ocupava-se em refletir sobre os (des)caminhos das ações políticas do governo municipal e as possíveis conseqüências para a população. A proposta central consistia em discutir e formular estratégias para o setor saúde no município. A estes profissionais, que pertenciam, em sua maioria, à Secretaria Municipal de Saúde, mas não ocupavam cargos de direção, foram se aglutinando membros das comunidades, vinculados ou não às organizações de moradores, que tinham uma vivência com as questões relativas à saúde das comunidades.

A necessidade de estabelecer mecanismos que viabilizassem o atendimento do objetivo central SOS-Saúde - discutir e formular estratégias para o setor saúde

4 Id. *Ibid.*

5 Governo Paralelo em Juiz de Fora. SOS se reúne e vê cronograma. *Tribuna da Tarde*, Juiz de Fora, MG, v. 5 n. 1465, 25 de março 1991. Política, p. 3.

6 SOS-Juiz de Fora - Ferramenta diz como faz administração popular. *Tribuna da Tarde*, Juiz de Fora, 21 mar. 1991, Ano 5, nº 1465. Política, p. 3.

7 Durante o Seminário foram formadas as seguintes comissões temáticas: participação popular; saúde; educação; esporte e lazer; políticas sociais; cultura; urbanismo e habitação; meio ambiente; obras e saneamento; transporte e trânsito; orçamento, finanças e desenvolvimento; e administração e patrimônio.

no município -, suscitou a organização do I Encontro Popular de Saúde<sup>8</sup>, em julho de 1991.

O Encontro que teve como temática central "Participação Popular e Saúde" contou com a presença de profissionais de saúde, representantes de comunidades, de sindicatos, de movimentos populares, partidos políticos e Conselhos Locais de Saúde - CLSs, totalizando mais de 150 pessoas. Foram convidados representantes da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte e Ipatinga/MG e membros do Conselho Municipal de Ipatinga, que relataram sobre a experiência de criação e funcionamento dos respectivos Conselhos Municipais. As exposições e debates giraram em torno da importância da participação da população na definição dos rumos da política pública de saúde.

Durante o Encontro foi formada uma Comissão com representantes da plenária, que, juntamente com os membros do SOS-Saúde, foi incumbida de elaborar uma proposta de Projeto de Lei - versando sobre regulamentação, composição, funcionamento e competências do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora - CMS/JF -, a ser encaminhada ao Legislativo Municipal, seguindo as diretrizes discutidas e votadas no evento.

A convocação da I Conferência Municipal de Saúde pela então Secretaria Municipal de Saúde - SMS para os dias 27, 28 e 29 de setembro de 1991 fez com que o II Encontro Popular de Saúde fosse antecipado. Neste Encontro ocorrido em 01 de setembro do mesmo ano foi apresentado e discutido o Projeto de Lei, elaborado pela Comissão formada no Encontro anterior, que definia sobre a constituição e organização do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora - CMS/JF. O Projeto, após ser discutido e aprovado pelos participantes do evento - representantes de quatorze CLSs, entidades representativas da sociedade civil organizada e do Legislativo Municipal, foi encaminhado como tese para I Conferência Municipal de Saúde na forma de projeto de lei para a formação do Conselho Municipal de Saúde.

A I Conferência Municipal de Saúde contou com 89 participantes, 122 delegados, representando 38 CLSs e mais de 70 entidades e teve como tema central "Municipalização é o Caminho". Foram apresentados, durante os três dias de trabalho, os seguintes temas: Municipalização; Implementação do SUS/JF - Realidade e Perspectiva; Participação Popular - Conselho Municipal de Saúde; Participação Popular - Conselho Local de Saúde. Após as apresentações foram formados grupos de trabalho que deveriam aprofundar as discussões sobre os pontos abordados. Os temas foram amplamente debatidos, porém o que mais mobilizou os participantes foi a discussão em torno da proposta de projeto de Lei de criação do Conselho Municipal de Saúde. Foram encaminhadas duas teses como subsídios para a criação do CMS: a do executivo, elaborada por técnicos da

8 O evento foi realizado com o apoio de diversos segmentos sociais: Conselho Regional de Serviço Social - CRESS; Sindicato dos Assistentes Sociais; Associação Brasileira de Odontologia; Conselho Regional de Farmácia (CRF); Sindicato dos Farmacêuticos; Sind-Saúde; Sindicato dos Enfermeiros de Minas Gerais; Sindicato dos Médicos; Sindicato dos Servidores Públicos Municipais (SINSERPU); Sindicato dos Bancários; Sindicato dos Professores; Sindicato dos Professores do Ensino Superior (APES); Sindicato dos Engenheiros; Sindicato dos Têxteis; CUT Regional; Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH); Diretório Central dos Estudantes (DCE); Associação Municipal dos Estudantes Secundaristas.

Secretaria Municipal de Saúde, que já havia sido encaminhada à Câmara Municipal em agosto daquele mesmo ano e a do Fórum Popular de Saúde. Como a proposta apresentada pelo Fórum Popular tinha uma grande base de apoio, acabou se tornando o texto de referência.

Verificando o projeto<sup>9</sup> apresentado pelo executivo, observa-se que a diferença básica centrava-se em aspectos como o número de membros que comporiam o CMS/JF - 42 membros pelo projeto do executivo e 56 pelo do Fórum Popular -, periodicidade das reuniões ordinárias - pelo projeto do executivo, o Conselho reunir-se-ia de 60 em 60 dias e pelo do Fórum as reuniões deveriam acontecer mensalmente e, ainda, em questões que surgiram no projeto do Fórum e que não foram contempladas pelo do executivo como, por exemplo, a criação de uma Comissão Executiva do Conselho que teria como função "encaminhar e fazer cumprir as deliberações tomadas pelo Conselho Municipal de Saúde, acompanhar a administração do fundo municipal de saúde, encaminhar as questões administrativas e organizacionais do Conselho Municipal de Saúde".<sup>10</sup>

Em matéria publicada na Tribuna da Tarde em 04 de setembro de 1991, ou seja, antes mesmo da realização da I Conferência, um integrante do Fórum Popular ponderou que a proposta do executivo "está aquém, faltando-lhe musculatura, enquanto a do Fórum vai mais longe, é mais preciso ao estabelecer limites de atuação e competências". Destaca ainda que "é fruto de um esforço que incorporou mais trabalho e que tem mais legitimidade, uma vez que a sociedade civil participou ativamente, possibilitando o aprofundamento das questões".<sup>11</sup>

Mais do que as diferenças nas duas propostas, parece que foi a base, a legitimidade do projeto proposto pelas discussões ocorridas nos dois Encontros Populares promovidos pelo Fórum que, de fato, lhe garantiu esta posição de destaque na Conferência.

Uma postura discutida e questionada foi a assumida por representantes dos médicos que insistiam em assegurar uma vaga no CMS para a categoria, sem disputar com profissionais de outras áreas como odontólogos, enfermeiros, assistentes sociais, psicólogos, bioquímicos. Apesar da forte pressão com o propósito de garantir maior representatividade da categoria médica, a proposta foi rejeitada na plenária final, o que revelou mais uma conquista do movimento em direção ao cumprimento da Lei, respeitando assim, a paridade das representações.

O Relatório Final da Conferência que destacou a proposta de lei de criação do Conselho Municipal de Saúde foi, então, encaminhado à Câmara Municipal. A proposta deveria passar pelas instâncias de decisão da Câmara para conhecimento, discussão, emissão de pareceres, a fim de que pudesse dar origem à criação do referido Conselho.

Contudo, o ano de 1991 acabou sem que o projeto de lei defendido pelo Fórum Popular fosse votado, sendo que naquele momento não existiam outras

9 PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, *Mensagem n. 2502* Juiz de Fora, 26 de agosto de 1991.

10 FÓRUM POPULAR DE SAÚDE DE JUIZ DE FORA, *Proposta de Projeto de Lei para a formação do conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora. Tese apresentada na I Conferência Municipal de Saúde de Juiz e Fora* Juiz de Fora, set. 1991, p. 16.

11 Reunião extraordinária. Políticos estudam projeto único para a saúde em Juiz de Fora. *Tribuna da Tarde*, Juiz de Fora, 04 set. 1991, Ano 6, n.º 1606, Política, p.3.

propostas, já que o projeto do executivo encaminhado à Câmara em agosto de 1991 havia sido retirado, em virtude das pressões do Fórum Popular para se respeitar as deliberações da Conferência. Diante deste quadro, as pressões sobre a Câmara Municipal começaram. O Fórum Popular formou uma Comissão que deveria, por meio de contatos permanentes, discutir e pressionar os vereadores, visando aprovação, em primeira instância do Relatório Final da Conferência, compreendida como a instância máxima e deliberativa da Política Municipal de Saúde.

Porém, em fevereiro de 1992, foi proposto para apreciação da Câmara Municipal um Projeto Substitutivo de autoria de uma vereadora do Partido Popular Socialista (PPS), propondo modificações na redação do Projeto de criação do CMS/JF. Em sua argumentação a autora afirmava que as proposições nele contidas possibilitariam a criação de um Conselho Municipal de Saúde com "mais alcance social e transparência".

A principal mudança sugerida girava em torno da composição do CMS/JF, propondo 56 membros, assim distribuídos: sete representantes do governo, sete representantes de prestadores de serviços, 14 representantes de profissionais de saúde e 28 de usuários.

A proposta apresentava duas distorções: o desrespeito ao princípio da paridade previsto na Lei Orgânica da Saúde e garantia maior representatividade à categoria médica, posto que dentre as vagas destinadas aos profissionais de saúde, assegurava duas para o sindicato dos médicos e quatro para serem disputadas entre as demais instituições das categorias de nível superior. A justificativa apresentada pela vereadora para a ampliação da representação dos profissionais de saúde teceu-se nos seguintes termos:

*... CONSIDERANDO a necessidade de que a composição do CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE JUIZ DE FORA (CMS/JF) reflita a realidade do quadro de prestação de serviços de assistência à saúde da população da cidade e que os órgãos representativos dos trabalhadores que trabalham no setor são os que mais se qualificam para desempenhar esta importante função.<sup>12</sup>*

O privilégio atribuído ao sindicato dos médicos sustentou-se nos argumentos:

*... CONSIDERANDO que são critérios válidos e aceitáveis para a representação dos trabalhadores nos serviços de saúde, a saber: 1º) A base sindical ser constituída de trabalhadores que, de forma principal e majoritária, militam na área de saúde; 2º) O número de trabalhadores que compõe a base sindical de cada entidade representativa dos trabalhadores na área de saúde; 3º) A importância em se ter representados de forma significativa e adequada dos trabalhadores públicos e privados no setor saúde.<sup>13</sup>*

A proposta foi questionada pelos membros do Fórum Popular sendo considerada um empobrecimento do documento da I Conferência Municipal de

12 JUIZ DE FORA. Projeto de Lei Substitutivo, de 07 de abril de 1992. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora de autoria da Vereadora Cidinha Louzada. Processo n.º 0505/1992/Juiz de Fora, 1992.

13 *Ibid.*

Saúde, e mais, "elitista e corporativista"<sup>14</sup>, pois garantia um espaço maior a uma determinada categoria profissional, no caso os médicos.

Outra irregularidade residia na garantia, resguardada pelo Projeto Substitutivo apresentado pela referida vereadora, de vaga de representação do Legislativo, o que seria inconstitucional, considerando o princípio constitucional de independência dos três poderes. Destaco, contudo, que a proposta aprovada na Conferência também garantia uma vaga para representante da Câmara Municipal no segmento do governo.

O Fórum reagiu, usando como estratégia pressionar os vereadores, mostrando claramente que fariam campanhas na cidade contra a reeleição daqueles que votassem favoravelmente ao Projeto.

A pressão exercida sobre os vereadores surtiu efeito. Dois meses após ter sido apresentado, o Projeto Substitutivo foi rejeitado. A "derrubada" do Projeto significou uma derrota para os sindicatos que investiam na mudança de composição do Conselho, especialmente para o Sindicato dos Médicos que, na época, formou um "lobby" na Câmara Municipal visando garantir no projeto de criação do CMS/JF maior representatividade da categoria. Apesar da movimentação do Sindicato dos Médicos, o projeto foi rejeitado em reunião do dia 09/04/1992.

Fato curioso é que a vereadora que apresentou este Substitutivo e o próprio Sindicato dos Médicos pareciam comungar com as proposições defendidas pelo Fórum. Nas convocações dos dois primeiros Encontros Populares consta, entre as entidades que apoiavam os eventos, o nome da respectiva vereadora e o Sindicato dos Médicos.

Questionado sobre esta contradição, um dos membros do Fórum, que na época foi "acusado" pela referida vereadora de ter "bandeado" para outro lado, pois, "de uns tempos para cá, ele tem demonstrado alienação com alguns grupos radicais de esquerda"<sup>15</sup>, afirmou que, de fato, a vereadora apoiava o movimento, porém, mais tarde, "debandou" para o outro lado. Na imprensa local foi divulgada uma matéria sugerindo que houve uma rearticulação de forças, posto que o Sindicato dos Médicos e a vereadora "afastaram-se dos princípios democráticos" que nortearam a proposta de criação do CMS aprovada durante a I Conferência Municipal de Saúde "na medida em que associaram-se à direita e às elites, representadas pelo PDS, PFL e PDC para derrubar, na Câmara, o projeto que nasceu da Conferência de Saúde"<sup>16</sup>.

A mesma matéria destaca a posição da vereadora, que afirma ter se distanciado do movimento pela intransigência de alguns membros do Fórum em fazer mudanças no projeto de lei oriundo da Conferência. Mudanças necessárias, já que, conforme a vereadora, alguns pontos eram inconstitucionais. Alegava a inconstitucionalidade, afirmando que algumas decisões deveriam ser discutidas pelos futuros Conselheiros e constar do Regimento Interno e não da lei que cria o Conselho.

A rearticulação de forças fica evidente quando o Sindicato dos Médicos, após ver o Projeto Substitutivo ser rejeitado, buscou refazer-se do fracasso e garantir seus interesses, utilizando-se do apoio corporativo de um de seus representantes

14 Saúde acusa câmara por mutilar lei. *Tribuna da Tarde, Juiz de Fora*, 21 abr. 1992, Ano 6, n. 1810, Caderno Cidade, p.5.

15 Id. *Ibid.*

16 Id. *Ibid.*

na Câmara Municipal. Assim, foi apresentado em 13 de abril de 1991 outro Projeto de autoria do vereador e médico Romilton Faria (PFL) que também embasava-se no Relatório Final da I Conferência Municipal de Saúde.

Este Projeto que, com algumas modificações, acabou sendo aprovado, não alterou a representatividade da categoria médica no segmento dos profissionais de saúde. O Sindicato dos Médicos, como os das demais categorias - Assistentes Sociais, Enfermeiros, Odontólogos e Psicólogos, teria uma vaga. Porém, ficou assegurada uma vaga para a Sociedade de Medicina e Cirurgia e outra para a UNIMED no segmento dos prestadores de Serviços. Este artifício - que na realidade significou ampliar a representação e o poder dos médicos, não por meio do segmento dos profissionais de saúde, mas sim pelos dos prestadores de serviços - foi muito questionado, tendo em vista que a Sociedade de Medicina e Cirurgia não presta serviços de assistência à saúde e a UNIMED é uma instituição que atua com planos de saúde privados. Destaca que a primeira entidade foi excluída da representação no Conselho a partir da quarta gestão (1998-2000) e a segunda a partir da segunda gestão (1994-1996).

Ademais, houve supressão de artigos, que na sua maioria foram resgatados quando da elaboração do Regimento Interno do Conselho, ocorrida entre os meses de julho a outubro de 1992. Dentre eles destaca-se a utilização de consultorias externas e internas para avaliar os serviços de saúde do município, apurar irregularidades e acompanhar os trabalhos realizados pelas autoridades do poder público; o acionamento do Poder Judiciário para fazer cumprir a Lei do Conselho, o Regimento Interno dos Conselhos Locais e Regionais e da Diretoria do Conselho; a possibilidade do Conselho convidar, quando considerar oportuno, representantes de instituições e movimentos da sociedade civil para participar de suas reuniões, apenas com direito a voz, a fim de prestarem assessoria e/ou esclarecimentos.

Neste mesmo dia (13/04/1991) foi apresentado pelo Presidente da Câmara, Lourival Ribeiro de Toledo (PTB), em resposta à solicitação do Fórum Popular, o Projeto oriundo da Conferência. Em sua justificativa o vereador afirma que "os trabalhos da I Conferência Municipal de Saúde resultaram numa proposta consistente, democrática e exaustivamente discutida de criação do Conselho Municipal de Saúde de Jiz de Fora". Além disto, ressalta que a autonomia do Poder Legislativo deveria ser respeitada, "garantida, praticada e orientada no sentido de fazer avançar os trabalhos já desenvolvidos pela municipalidade e jamais ir em negação aos mesmos" e [...] o interesse geral e popular não deve ser desconsiderado em função de interesses particulares e isolados<sup>17</sup>, como por exemplo da categoria médica.

A apresentação e defesa deste Projeto pelo Presidente da Câmara foi fruto da pressão exercida por membros do Fórum Popular que se fez pelas incansáveis "idas e vindas" à Câmara Municipal; pela política da "conversa-ao-pê-de-ouvido", da argumentação em favor de um Projeto elaborado democraticamente, com ampla participação da sociedade civil; pela ameaça em divulgar os nomes daqueles vereadores que não respeitassem o que foi definido na referida Conferência.

17 JIZ DE FORA. Justificativa apresentada pelo Presidente da Câmara Municipal ao apresentar o Projeto de criação do Conselho Municipal de Saúde oriundo da I Conferência Municipal de Saúde. *Processo OSOS/1991*, Jiz de Fora, 1992.

Com os dois Projetos em pauta e sendo acompanhados por representantes de CLSs, SPMs, trabalhadores da saúde, dentre outros, os vereadores encaminharam as discussões apresentando diversas emendas aditivas e supressivas e procederam à votação. A vitória coube ao Projeto de autoria do vereador e médico Romilton Faria.

A derrota abalou os membros do Fórum Popular, mas não foi suficiente a ponto de cessar sua atuação em torno da defesa da I Conferência Municipal de Saúde como instância máxima e deliberativa. Como sinal de repúdio, o Fórum fez um abaixo-assinado, no qual se exigiu o cumprimento dos resultados desta Conferência e participou por três vezes da Tribuna Livre da Câmara de Vereadores – um espaço destinado a ouvir entidades em sessões públicas –, denunciando o desrespeito à Conferência.

Apesar das alterações registradas na proposta defendida pelo Fórum Popular, há, hoje entre seus ex-integrantes a avaliação de que a Lei nº 8.076, de 11 de maio de 1992, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora, contemplou, em grande parte, as proposições discutidas e aprovadas na Conferência.

Nos depoimentos de profissionais de saúde, membros do Fórum Popular, há indicações que, se em 1991, conseguiram anular o projeto do executivo durante a I Conferência Municipal de Saúde, em função da legitimidade do projeto proposto pelo Fórum, em 1992, conseguiram a aprovação, quase que na totalidade daquele mesmo projeto pela Câmara dos Vereadores, também pela sua legitimidade, “pois foi de fora pra dentro do Estado” e pela força política que tinham, uma vez que “éramos hegemônicos, majoritários.” Conforme um destes profissionais,

*... essa última versão que foi aprovada, ela se assemelha à versão que saiu da Conferência Municipal de Saúde, embora tenha modificado questões pequenas, pontuais. Algumas delas nós recuperamos no Regimento Interno, a nível de detalhamento, atribuição do Conselho Municipal de Saúde. Eles queriam cortar como se não fosse competência do Conselho determinadas coisas. Aí nós inserimos e conseguimos porque nós éramos hegemônicos, majoritários no Conselho.*

Após a criação do CMS/JF, o Fórum Popular perdeu um pouco do dinamismo. De uma forma mais tímida continuou atuando, realizando reuniões com representantes de CLSs, CMS, SPMs, Associações de Trabalhadores, discutindo questões como: política municipal de saúde, abrangência da Lei 8076, Regimento Interno do CMS, Fundo Municipal de Saúde, atribuições dos Conselheiros, dentre outros.

Visando discutir sobre o processo de implantação da gestão semi-plena, foi convocada pelo Conselho Municipal de Saúde a II Conferência Municipal de Saúde. Ocorrida em março de 1995, a II Conferência imprimiu um novo ânimo ao Fórum Popular, que realizou diversas reuniões, com o propósito de preparar delegados e discutir sobre suas propostas a serem encaminhadas ao referido evento.

Tendo como tema central “Os Desafios da Gestão Semi-plena”, a Conferência contou com maciça participação da sociedade civil, prestadores de serviços, trabalhadores da saúde e governo, ampliando a adesão à proposta de se aprofundar o processo de municipalização da saúde, encaminhando o enquadramento do município à modalidade de gestão semi-plena.

Em maio de 1996, realizou-se o III Encontro Popular em Saúde com o tema "Os caminhos e descaminhos da municipalização da saúde em Juiz de Fora". A partir das discussões ocorridas neste Encontro foi elaborada a tese "Sistema Único de Saúde e a Construção de uma Juiz de Fora Saudável"<sup>18</sup> que, por sua vez, foi apresentada na Plenária Municipal de Saúde. Realizada em 01 de junho de 1996, a Plenária constituiu-se num espaço onde foram traçadas as diretrizes da Política Municipal de Saúde e as estratégias de implementação. Também neste encontro elegeram-se os delegados para a Conferência Estadual e X Conferência Nacional de Saúde.

Após este Encontro, o Fórum desarticulou-se, não marcando mais presença no cenário municipal. A essa desarticulação são creditados motivos diferenciados. Os depoimentos de três integrantes do Fórum, todos profissionais de saúde, indicam que a própria existência do CMS/JF inviabilizou a existência do Fórum Popular de Saúde, que de uma certa forma passa a assumir uma nova dimensão com a criação de uma instância de representação dos interesses populares legitimada no âmbito institucional. Os argumentos apresentados por dois destes integrantes apontam que a desarticulação do movimento ocorreu porque cumpriu seu objetivo, qual seja a criação do Conselho Municipal de Saúde.

No depoimento do outro membro, também profissional de saúde, há igualmente identificações que a institucionalização do CMS contribuiu para a desarticulação do Fórum Popular, porém argumenta que a própria estrutura do Conselho, que prevê a formação de diferentes comissões temáticas, acabou por absorver seus membros, exigindo extrema dedicação, esvaziando o movimento. Sua justificativa está associada ao fato do Conselho Municipal ter uma presença marcante de pessoas que atuaram ativamente no Fórum:

*... Ele some um pouco. O que era Fórum transformou-se no Conselho. Então as reuniões do Fórum se transformaram no Conselho, eram as mesmas pessoas. [...] Tinha as reuniões do Conselho, tinha as reuniões pelos segmentos, que no início a gente começou a organizar, tinha reunião dos trabalhadores para definir mesa [...] comissão para o regimento. Ai começaram a montar as comissões disso e daquilo, de finanças. [...] as pessoas eram as mesmas, não tinha tanta gente assim. Ai como tinha reunião demais, aquilo começava a ficar muito repetitiva também. [...] E ai não dava mais conta de ter uma reunião para discutir o Fórum, de uma coisa que eram as mesmas pessoas que já discutiam isso em algum lugar, às vezes até mais de uma vez. Acho que foi um pouco daí que ele morreu. Porque a maioria das pessoas que participavam do Fórum entraram para o Conselho. Então era assim: quem era profissional*

18 A construção de uma Cidade Saudável insere-se numa proposta de âmbito mundial que aponta para a democratização, descentralização, gestão local e controle social. "O movimento de cidades e municípios saudáveis permite implementar a estratégia de promoção de saúde de forma concreta: outorga o espaço, os mecanismos e os recursos para isto. [...] O Município saudável é aquele cuja administração determina uma decisão de caráter político pela saúde e elabora uma proposta para obter adesão das organizações sociais e das instituições para intervir conjuntamente acordando metas de bem-estar para toda a população, além de procedimentos e responsabilidades para alcançá-los" Cf. FORUM POPULAR DE SAÚDE DE JUIZ DE FORA Sistema Único de Saúde e a construção de uma Juiz de Fora Saudável. Tese apresentada na Plenária Municipal de Saúde pelo Fórum Popular extraída do III Encontro Popular de Saúde. Juiz de Fora, mai. 1996.

*entrou como profissional, quem era usuário como usuário. Como é praticamente até hoje, as mesmas pessoas.*

As ponderações sobre a desarticulação do Fórum Popular, expressas por lideranças comunitárias que participaram do referido movimento, indicam uma posição diferenciada. Segundo uma das lideranças entrevistada o “sumiço” do Fórum, antes de ser o resultado esperado com a criação do Conselho, tem correspondência com forças políticas externas que apostaram em seu “sumiço” da vida pública municipal, utilizando-se de ações estrategicamente planejadas para este fim. Em seu relato, pondera que o Poder Público “minou” o Fórum, criando artifícios como reuniões mensais dos Conselheiros Locais com o Secretário Municipal de Saúde, que acabaram por “substituir” o espaço ocupado pelo Fórum:

*... A Prefeitura vinha sentindo isso, eles não assumem isso, mas sentindo que ela estava perdendo o critério, as articulações dela não dava em nada. O que que a Prefeitura faz? Cria lá uma reunião mensal dos Conselhos Locais com a Secretaria. Só que ao longo do tempo estas reuniões ao invés de ser dos Conselhos Locais com a Secretaria, passou a ser da Secretaria de Saúde, inverteram as coisas. Ah... tem uma outra reunião mensal e chamam o Presidente do Conselho, aí já não é mais os Conselheiros, mas o Presidente. Com isso começou a tomar, tomar todo mês, ao longo do mês, todo mês discutir o que a gente estava aqui no Fórum discutindo.*

Este depoimento sugere que o acúmulo de reuniões foi uma forma encontrada para literalmente “vencer pelo cansaço”, ocupando os Conselheiros de tal forma, que não conseguissem pensar em outras formas de organização que não estivesse circunscrita ao espaço do Conselho.

Em 1997 houve uma tentativa de reestruturar o Fórum Popular, desta vez visando fazer oposição ao então Secretário Municipal de Saúde. A proposição partiu de alguns profissionais e de partidos políticos, sobretudo PSDB, insatisfeitos com a indicação do Secretário Municipal de Saúde, porém não obteve êxito. Os relatos de membros do Fórum sugerem que esta nova tentativa de reinserção do Fórum no cenário municipal estava calcada numa disputa político-partidária, onde o PSDB, que esteve à frente da prefeitura municipal entre os anos de 1993 a 1996, tinha como objetivo recriá-lo no sentido de assegurar um espaço de oposição ao Secretário Municipal de Saúde, vinculado ao PMDB que, a partir de 1997, ocupou a presidência do CMS.

É interessante observar que o Fórum Popular deixou suas marcas no município como um movimento forte, com capacidade de aglutinar sujeitos sociais e fazer oposição acirrada à administração pública. Foi com esta imagem cravada na memória, que se buscou reintroduzi-lo no cenário municipal, porém parece que não obteve apoio, em especial das lideranças comunitárias que se lembram e acreditam no Fórum Popular como um espaço de oposição e críticas, mas sobretudo como um espaço democrático de articulação política, de discussão e defesa da saúde, enquanto um direito de cidadania.

Vale registrar que as posições quanto a um possível retorno do Fórum Popular são diferenciadas entre participantes do movimento e, mais curioso, são diferenciadas

quanto ao lugar que hoje ocupam no CMS. O relato de um profissional de saúde, que hoje tem assento no Conselho Municipal representando o governo, é categórico: defende que o Fórum cumpriu seu objetivo e não faz mais sentido. Em sua argumentação, sugere que aqueles que propõem a retomada do Fórum, na realidade se ressentem da falta "daquele espaço onde as discussões eram mais soltas", sem muitas regras, onde "as pessoas falavam o que queriam [...] se manifestavam a todo momento [...]". Era um Movimento bem informal, então todo mundo falava, todo mundo representava", o que não ocorre no Conselho. Ademais, parece indicar que há uma confusão quanto ao papel do Fórum Popular, que não foi o de buscar solução para os problemas de saúde do município, mas garantir a participação popular no processo de criação do CMS, este sim, um espaço destinado à discussão e luta por melhorias na saúde, lutas que têm raízes estruturais e/ou gerenciais.

Em contrapartida, no depoimento de duas lideranças comunitárias, hoje representantes dos usuários no CMS, há indicações que ressentem-se da presença de um espaço de discussão e capacitação técnica e política, representado, no passado, pelo Fórum Popular. Um destes entrevistados pondera que "antes, quando tinha o Fórum, os usuários tinham um lugar para expor melhor suas idéias, para se preparar mais para discutir no Conselho". O outro entrevistado avança nesta reflexão argumentando que a falta de uma instância onde o usuário possa "discutir, onde se possa preparar, amadurecer, formar idéias, esclarecer" tem possibilitado o desenvolvimento de relações autoritárias, de cooptação e manipulação de Conselheiros representantes dos usuários, em especial por parte do poder público que se aproveita desta "fragilidade" para garantir a aprovação no Conselho de projetos e propostas de seu interesse. Parece que o "vazio" deixado pelo Fórum Popular pode também estar não somente na sua ausência, mas no fato de não terem conseguido transportar, garantir no CMS o estabelecimento de relações próximas às que tinham no Fórum Popular, relações mais democráticas.

As narrativas sobre o significado do Fórum Popular sugerem que, mais do que diferenças de entendimento sobre o seu objetivo, o que está em jogo são projetos políticos diferenciados e em tensão. As falas indicam que não havia e não há hoje concordância, entre os membros do Fórum Popular, quanto ao seu papel político e dos significados de sua experiência. Enquanto para os profissionais de saúde entrevistados o Fórum tinha um fim em si mesmo, qual seja, institucionalizar um espaço de participação da sociedade civil organizada, para as lideranças comunitárias ele ia além, constituindo-se em espaço de capacitação técnica e articulação política.

Reportando a situação observada pelo movimento popular em saúde em centros com São Paulo e Rio de Janeiro, que tinham como grande discussão o perigo que representava para os setores populares a institucionalização do movimento via criação dos CMSs, os relatos permitem observar que em Juiz de Fora, especialmente considerando-se a posição dos profissionais de saúde, este processo ocorreu de forma inversa. A luta pela institucionalização é que norteou e impulsionou a organização de um movimento popular em defesa da saúde.

Tomando como referência a posição das lideranças comunitárias que compreendem que o Fórum Popular tinha objetivos mais amplos, que iam além da

institucionalização do CMS/JF, parece que em Juiz de Fora o "perigo" da institucionalização antevisto pelo movimento popular em saúde ocorridos nos grandes centros, se concretizou, ou seja, inviabilizou e/ou enfraqueceu a possibilidade da existência, no cenário municipal, de um espaço autônomo de capacitação técnica e política, de discussão e debate sobre os rumos da política municipal de saúde.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, A. de. Movimentos sociais populares: progressistas ou conservadores? *História & Perspectiva*, Uberlândia, v.1,n.1, jul./dez. 1988.
- BRASIL. *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 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. *Legislação federal*, Brasília, 1990.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 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 da saúde e dá outras providências. *Legislação federal*, Brasília, 1990.
- CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE JUIZ DE FORA, 1. *Relatório Final*. Juiz de Fora, 1991.
- CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE JUIZ DE FORA, 2. *Relatório Final*. Juiz de Fora, 1995.
- CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE JUIZ DE FORA, 3. *Relatório Final*. Juiz de Fora, 2000.
- COSTA, Nilson do Rosário. Transição e movimentos sociais: contribuição ao debate da reforma sanitária. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro: ABRASCO, v.2, n. 4, abr/jun, 1988.
- COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.12, n.35, fev, 1997.
- ENCONTRO DE SAÚDE NO BAIRRO IPIRANGA E ADIACÊNCIAS, 1. *Cartilha*. Juiz de Fora, mai. 1991.
- ENCONTRO POPULAR DE SAÚDE DE JUIZ DE FORA, 1. *Programa de atividades*. Juiz de Fora, jul. 1991.
- ENCONTRO POPULAR DE SAÚDE DE JUIZ DE FORA, 2. *Resumo de atividades*. Juiz de Fora, set. 1991.
- SCOREL, Sarah. Movimento sanitário: reviravolta na saúde. *Tema*, Rio de Janeiro: RADIS/FIOCRUZ, n.6, nov. 1988.
- \_\_\_\_\_. *Reforma sanitária: um processo de reforma democrática do estado brasileiro*. Brasília, 1992. (Mimeo).
- FILGUEIRAS, Lúcia Gomes. *O controle social e conselhos municipais de saúde: o caso de Juiz de Fora-MG*. 2000. Tese (Doutorado em Serviço Social)-Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2000.
- FÓRUM POPULAR DE SAÚDE DE JUIZ DE FORA. Justificativa apresentada pelo Presidente da Câmara Municipal ao apresentar o Projeto de criação do Conselho Municipal de Saúde oriundo da I Conferência Municipal de Saúde. *Processo 0505/1991*, Juiz de Fora, 1992.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Substitutivo, de 07 de abril de 1992. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora de autoria da Vereadora Cidinha Louzada. *Processo n. 0505/1991*, Juiz de Fora, 1992.

\_\_\_\_\_. Proposta de Projeto de Lei para a formação do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora. In: *Conferência Municipal de Saúde de Juiz de Fora*, I. Juiz de Fora, set. 1991.

\_\_\_\_\_. Sistema Único de Saúde e a construção de uma Juiz de Fora Saudável. In: *Encontro Popular de Saúde*. Juiz de Fora, 3 mai. 1996.

JUIZ DE FORA. Lei n. 8.076, de 11 de maio de 1992. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora. *Lex: legislação municipal*, Juiz de Fora, 1992.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. *Ata da I Conferência Municipal de Saúde*. Juiz de Fora, 1991.

\_\_\_\_\_. *Considerações e/ou sugestões sobre a criação dos Conselhos Locais de Saúde*. Juiz de Fora, 1991.

\_\_\_\_\_. *Mensagem n. 2507*. Juiz de Fora, ago. 1991.

GERSCHMAN, Sílvia. *A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1995.

GONCALVES, Mari A. M. et al. *Municipalização da saúde no governo Alberto Behring: a correlação de força entre a sociedade civil organizada e o governo*. 1992. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso)-Universidade Federal de Juiz de Fora/ Faculdade de Serviço Social, Juiz de Fora, 1992.

LISBÔA, Elizabeth Ribeiro. *Participação popular em saúde na ótica do Conselho Local de Saúde do Alto Grajaú e Nossa Senhora Aparecida*. 1992. Monografia (Especialização em Descentralizado de Planejamento e Administração de Sistemas de Saúde Juiz de Fora)-Secretaria Municipal de Saúde/Universidade Federal de Juiz de Fora/Escola de Saúde de Minas Gerais/ Escola Nacional de Saúde Pública, Juiz de Fora, 1992.

TEIXEIRA, Sônia Fleury. Participação popular: uma prioridade a ser repensada. *Tema*, Rio de Janeiro: RADIS/FIOCRUZ, n. 6, nov. 1988.

VALLA, Vincent, Victor. Comentários a "conselhos municipais de saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação". *Ciência & Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: ABRASCO, v. 3, n. 1, 1998.

\_\_\_\_\_. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro: ABRASCO, v. 14, supl. 2, 1998.

VALLA, Victor Vincent, et. al. *Participação Popular e os serviços de saúde: o controle social como exercício da cidadania*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ENSP, 1993.

VISCARDI, Cláudia. *Diferentes atores em papéis diversos: a barganha política no palco da gestão participativa em Juiz de Fora (1983-1988)*. 1990. Dissertação (Mestrado em História)-Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1990.

# A POLÍTICA NA POLÍTICA SOCIAL DE ASSISTÊNCIA: CRÍTICA A FOCALIZAÇÃO

Maria Aparecida Tardin Cassab<sup>1</sup>

## RESUMO

*O artigo introduz alguns elementos fundantes do debate sobre universalidade e focalização, na definição das políticas públicas. O objeto para a análise é a política de transferência de renda em curso no Brasil. O percurso realizado procura, na primeira parte, ressaltar o desenvolvimento da seguridade social e o papel dos setores trabalhadores, a partir de uma visão histórica. Na segunda parte, busca-se avançar na direção oposta à visão neoliberal no trato desta questão, introduzindo a noção de espacialidade como potencializadora do trabalho do assistente social efetivamente comprometido com as classes trabalhadoras de nossa sociedade.*

*Palavras-chave:* políticas públicas; seguridade social; espacialidade.

## SUMMARY

*The article introduces some elements of the discussion about universal x localization in the definition of public politics. The object of the analysis is the profit transfer politics that is current in Brazil. The way realized to emphasize, in the first one, the development of the welfare and the role of work's sector, into historical sight. In the second way the article searches in opposite of neoliberal vision. For this, the article introduce the idea of spaciality how the principal element of social workers.*

*Key words:* public politics; welfare; spaciality.

## BREVES NOTAS INTRODUTÓRIAS

Esse artigo é muito mais uma cartografia dos pontos presentes no debate sobre seguridade no Brasil hoje, do que propriamente um estudo que demonstra um percurso de pesquisa já avançado. Seu objetivo é abrir vias de interlocução com outros pesquisadores que se interessam pela questão.

Para traçar o percurso da discussão o texto começa por conceituar a seguridade. Seu esforço dirige-se a explicitar os processos centrais de sua constituição na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista. O ponto de vista assumido para o

1. Professora da FSS/UJF, Doutora em Psicologia PUC/RJ.

exame desses processos é o da consolidação de um proletariado urbano, no início do século XX, com as lutas sociais empreendidas pelos trabalhadores como um dos elementos centrais na constituição do sistema de proteção social.

A fim de que essa discussão não se dê apenas no plano conceitual, será feito um esforço de entendê-la em situações específicas presentes na sociedade brasileira. Assim, será abordada a seguridade no Brasil, sua constituição tardia e as tendências que apresenta na atualidade, em especial aquelas de maior centralidade nos dois períodos de governo FHC.

Em sua segunda parte são discutidos alguns elementos que possibilitam pensar vias de superação das políticas de corte neoliberal na assistência. Nesse aspecto espera-se contribuir no debate sobre as políticas sociais como instrumentos fundamentais de democratização da esfera pública, reafirmando-se seu caráter de universalidade, em oposição às tendências focalistas.

Para isso será debatida uma vereda conceitual, pouco explorada, no tratamento dessa questão que é a sua espacialização. O artigo procura demonstrar que essa perspectiva pode ampliar a apreensão do assistente social no estabelecimento de novas práticas nas políticas, através da crítica à localização, e o reestabelecimento de seus laços com a classe.

## *A CONSTITUIÇÃO DA SEGURIDADE*

Como ponto de partida compreende-se a seguridade social como o sistema de proteção social decorrente do direito social, assumida primordialmente pelo Estado, como seu dever ao cidadão, cujos princípios são a universalidade, a uniformidade e a equidade.

Nos termos dessa conceituação é necessário ressaltar que a noção de seguridade social como direito social significa a ruptura com a concepção que a inscreve apenas nos circuitos da família, das organizações sociais privadas e em uma difusa "comunidade", mais recentemente travestida na figura da "sociedade civil", como mais a frente será abordado.

A noção de direito social e os princípios acima relacionados inscrevem a seguridade como um dos parâmetros na relação Estado-sociedade. A seguridade forma-se a partir das intervenções do Estado na regulação do trabalho. Nos limites desse texto não cabe aprofundar seus processos iniciais de formação na Europa, porém é importante fixar que, ainda que o extrapole hoje, a seguridade está referida a regulação do trabalho e a reprodução da vida do trabalhador.

Compondo-se da previdência, saúde e assistência, a seguridade, ao lado da legislação social, torna público aquilo que se circunscrevia a vida de cada indivíduo. Desse modo, o contrato de trabalho, suas condições, e as situações disruptivas, tais como o desemprego, o acidente, a doença, enfrentadas pelos trabalhadores, passam a ser questões coletivas tratadas pelo Estado. É a transformação do privado em público e da questão social como enfrentamento do Estado, portanto, de sua responsabilidade.

A formação da questão social, ou melhor, seu entendimento como tal, se dá através das lutas sociais empreendidas pelos trabalhadores que impõem ao

Estado a já referida intervenção na regulação do trabalho e nas condições sanitárias, acidentárias, trabalhistas e securitárias.

Essas lutas emergem no contexto da ampliação da exploração intensiva da força de trabalho, do assalariamento, do aumento da produtividade e da intervenção econômica e social do Estado.

Em suas formas iniciais a seguridade surge como um conjunto de mecanismos de ajuda mútua, organizados pelos trabalhadores e patrões isoladamente. A ação desses mecanismos se dava principalmente através da atenção à saúde, ações na educação e formação profissional e ainda na construção de vilas operárias. Essas ações gravitavam em torno da fábrica e tiveram importante papel na regulação da vida dos trabalhadores e na higienização de seu modo de vida.

Nesse momento de constituição inicial da seguridade social, a ação do estado ainda é tênue, ela se dá com caráter securitário e é seletivamente dirigida a alguns segmentos estratégicos de trabalhadores. Eram aqueles que se encontravam empregados em setores centrais às dinâmicas dos processos de acumulação do capital seus alvos prioritários.

Com a expansão do capitalismo monopolista, o crescimento do proletariado urbano e o padrão fordista na produção alteram-se profundamente as formas de presença do Estado na gestão, regulação e reprodução da força de trabalho. Essa alteração se dá no sentido da formação do Estado de Bem Estar, no qual o Estado assume a reprodução da força de trabalho, socializando com o capital os custos do trabalho.

As necessidades da reprodução são objeto da gestão estatal da força de trabalho através das políticas públicas de seguridade social e da legislação social. A ação do Estado incide diretamente sobre a organização do mercado, sobre a reprodução ampliada da força de trabalho e a regulação das normas de produção e consumo.

Para o trabalhador a renda do trabalho passa a se compor então de um conjunto de elementos: o salário, mais os benefícios sociais, mais os serviços sociais: públicos e ainda pelo trabalho doméstico não mercantil.

Mais recentemente, com as transformações no mundo do trabalho produzindo massas de trabalhadores aptos para o trabalho que não conseguem lugar no mercado de trabalho, novas requisições e discussões vão sendo postas na questão da seguridade social, na Europa particularmente, através dos debates acerca dos programas de renda mínima. Essa questão é particularmente aguda em relação aos jovens que não encontram seu primeiro emprego e vêm sendo mantidos em programas sociais do Estado em "estágios" e "formação profissional" com o objetivo de diminuir a pressão da demanda por postos de trabalho. (CASTEL, 1998).

É importante fixar aqui, que se a política de seguridade social é resultado das lutas sociais dos trabalhadores, ela também foi e ainda é, importante instrumento do Estado no controle dessas mesmas massas urbanas. Ao mesmo tempo em que a seguridade é parâmetro de cidadania é, também, de cooptação.

Um desenho, ainda que breve, da constituição da seguridade no Brasil pode demonstrar como essa contradição se dá. Ainda que tardia, a seguridade social no Brasil não se constituiu de modo diverso das tendências mais gerais de formação do sistema de proteção social.

Nos anos iniciais do século XX o Brasil, predominantemente agrário, recém saído da escravidão e com industrialização e urbanização bastante incipientes,

começa, nos anos 20 com a lei Eloy Chaves, a apresentar alguma preocupação com a regulação do trabalho.

É nos anos 30, porém, que a questão social apresenta-se como um campo de intervenção necessária do Estado. Isso se dá pela expansão do proletariado urbano, que vinha, desde os anarquistas nas décadas anteriores e com os comunistas, expandindo as lutas dos trabalhadores, que se impõem como interlocutores nas arenas do Estado.

A legislação trabalhista e sindical e a criação dos IAPs foram as ações desenvolvidas pelo Estado na formação inicial do que pode ser chamado o sistema de proteção social brasileiro. Essa gênese irá marcá-lo com algumas características que perduraram até os anos 60 e que o mantiveram incompleto até os anos 80. [MOTA, 1995]

A estratégia do Estado brasileiro de formação da seguridade tem por base a cooptação de segmentos dos trabalhadores, fragmentando-os através de privilégios corporativos, estratificando-os a partir de suas diferentes inserções em setores estratégicos para a acumulação. Ainda que essa seja uma tendência consoante com as mais gerais de formação do sistema de proteção social, no Brasil, até os anos 60, ela se apresenta também associada ao fato de que a seguridade foi uma das principais moedas de trocas nas práticas fisiológicas e clientelistas do Estado em suas relações com os grupos dominantes e com uma burocracia de Estado que controlava a formulação, gestão e execução dessas políticas sociais. Essa composição marca fortemente o próprio sindicalismo no Brasil.

Os anos 60 e 70, ainda que com a emergência de novas configurações na gestão da vida social e com a ditadura militar, não assistem ao amadurecimento da seguridade. As políticas permanecem de caráter compensatório mesmo que tenha se dado a unificação da previdência, passo fundamental no sentido da realização do princípio de equidade; a inclusão dos autônomos, trabalhadores rurais e trabalhadores domésticos na previdência; a renda mensal vitalícia para os idosos; a ampliação do atendimento médico-social, inclusive no governo Geisel, com a reunião em um mesmo ministério da previdência, assistência e atenção à saúde e por fim, a composição dos fundos patrimoniais, FGTS, PIS etc. [MOTA, 1995; OLIVEIRA, 1994]

Essas medidas são tomadas ao mesmo tempo em que é suprimida toda forma de participação dos trabalhadores na formulação, gestão e controle da política, com centralização político-administrativa.

Alguns processos que se dão nesse período contêm condições presentes na seguridade até hoje. Um dos principais, senão o principal deles, é que é desse período a expansão da medicina e previdência privadas, incentivadas pela compra desses serviços pelo Estado, propiciando a transferência de grandes somas de fundos públicos ao setor privado, fundamentais para a capitalização necessária a sua expansão.

Os processos de redemocratização do Estado brasileiro, amplamente impulsionados pela crise do modelo de desenvolvimento baseado em endividamento externo, bem como pela intensificação das lutas dos trabalhadores, seja nos movimentos sociais mais gerais, no movimento sindical combativo ou no surgimento de novos sujeitos políticos nas arenas de negociação e embate do Estado vão, em

certo sentido, completar a seguridade social no Brasil consagrando-a como direito social, tal como expresso na Constituição de 88.

Os avanços na legislação social e a reorientação dos princípios da organização, gestão e controle da política de seguridade trazem uma inovação à agenda pública que é a valorização dos próprios processos de democratização da política. A descentralização participativa, como princípio, impõe ao Estado o papel de pólo emissor de uma ação democrática e política coordenada, agregando à seguridade o valor de campo estratégico de formação da cidadania, além é claro, da prestação de cobertura dos direitos expressos nos serviços concretos prestados.

Todos esses avanços se dão em uma base social assolada por uma longa recessão, profundamente pauperizada, com renda concentrada, com amplos segmentos sociais excluídos do mercado de bens e serviços e em um Estado controlado por setores que, através de uma política do "é dando que se recebe", privatizam a coisa pública.

Esse é o cenário dos anos 90, no qual o governo FHC vai aprofundar a integração subordinada aos circuitos da economia internacional iniciada com o governo Collor, seguindo a risca o receituário dos organismos internacionais de crédito.

Isso significa que a abertura ao setor privado, gestada desde a ditadura militar, vai conhecer sua plena expansão, com a privatização e ou mercantilização da saúde e previdência. Outra estratégia que qualifica a ação do Estado nesse período na seguridade é a retomada da corporativização através da oferta de serviços sociais pelas empresas com contrapartida de renúncia fiscal.

Todo esse desmanche da seguridade é feito a partir de três argumentos que ideologizam o debate encobrendo a irresponsabilidade de um estado privatista e descomprometido frente às necessidades sociais. São eles: o excesso de direitos sociais, o argumento é de que o "amadurecimento" da seguridade torna-a ingovernável em relação ao volume de recursos necessários; o excesso de participação em sua gestão traz a impossibilidade de formação de maiorias estáveis, necessárias à gestão da seguridade; a necessária repartição de receitas e responsabilidades na reorganização do pacto federativo sob pena de perda da governabilidade.

Esses argumentos não estão descolados dos apresentados para o ataque ao Estado de Bem Estar levado a efeito na Europa e Estados Unidos. Hirschman (1992) alinha três argumentos para o que ele denomina a retórica da intolerância, que se apresentam como justificativas ideológicas para a desmobilização da rede de serviços sociais prestados pelo Estado e suas coberturas aos trabalhadores. São eles: a *perversidade, futilidade, ameaça*. Nessa argumentação qualquer esforço do Estado, através de políticas, no sentido de provocar mudanças nas condições de vida dos trabalhadores, expressões da questão social, terá como resultado: ou efeito contrário do esperado; ou será infrutífero, ou ainda, acabará por ameaçar outras condições de existência importantes para o próprio Estado.

A comparação dos argumentos acima apresentados com as bases ideológicas veiculadas que justificaram o desmonte da já incipiente seguridade no Brasil não parece apresentar contradições e permitem identificar com clareza suas origens.

A ação política do governo FHC no campo dos direitos sociais à seguridade retornou esse sistema a padrões de baixa cidadania característicos de suas formas iniciais. Hoje a seguridade é acessível para aqueles trabalhadores que estão na

relação de assalariamento somente através de meios próprios, ou seja, através da compra de serviços; ou através da oferta das grandes empresas monopolistas, ou seja, sistemas corporativos ou seguros sociais privados. Aqueles que estão fora da relação de assalariamento têm acesso apenas a serviços sociais públicos de baixa qualidade e cobertura, ou através da assistencialização ou monetarização das ações - renda mínima - baseadas nos mínimos sociais.

A direção da ação política na seguridade, toda ela fundada na idéia da governabilidade com os argumentos acima expostos, se deu em: esvaziamento da saúde, refilantropização da assistência e deslocamento da previdência social entendida como política econômica monetarizada, equalizada a noção de seguro.

Essa direção se efetiva através de uma aposta política do Estado no "solidarismo social" baseado na iniciativa individual que se consubstancia em empreendimentos não governamentais - ONGs - que assumem as tarefas de prestação de serviços sociais financiados pelos fundos públicos.

Efetiva-se ainda através de uma política de financiamento da seguridade, em particular da assistência, errática, sendo que os recursos fiscais, com mais potencial redistributivo são os que menos compõem o financiamento que, em sua maioria é formado por recursos auto-sustentados - fundos patrimoniais - e a contribuição social, em particular dos trabalhadores.

Alguns impactos dessa direção política são visíveis na constituição da cidadania. O primeiro é a regressão da proteção social aos circuitos individuais e familiares, mesmo quando assumida em programas sociais a prestação do serviço prende-se a condições existentes nos indivíduos discriminadamente.

O segundo impacto é que, ainda que a descentralização participativa seja um dos aspectos que mais se realizou na seguridade tal como concebida na Constituição de 88, o insulamento da burocracia estatal, de costas para as demandas dos segmentos sociais dos trabalhadores e em diálogo com os organismos internacionais, burocratizou, através de um discurso economicista, a gestão das demandas dos trabalhadores qualificando o que apresentava outra lógica como atrasado e não factível.

Finalmente e não menos importante, um terceiro impacto é a despolíticação do enfrentamento da questão social com o deslocamento do eixo de enfrentamento da desigualdade social para o de combate a pobreza, com responsabilidade da sociedade civil, vista como um somatório de interesses fragmentados.

Em uma sociedade de renda concentrada como a brasileira os compromissos da seguridade social em saldar dívidas sociais, honrar os compromissos do Estado com os cidadãos, romper com práticas clientelistas e autoritárias parece ainda longe de cumprir seu destino.

## *ELEMENTOS DE SUPERACÃO*

A análise dos anos 90 no Brasil, trágicos para os direitos sociais, tem como um de seus sentidos fundamentais a busca de algumas vias para a saída do neoliberalismo e a construção de novos patamares na gestão das políticas de seguridade que se dirijam para o resgate das dívidas sociais.

Os programas de renda, amplamente utilizados nos programas de assistência, baseiam-se em uma concepção de que a questão das desigualdades encontra uma via de ser amenizada através da integração, ainda que restrita, ao mercado consumidor de massas populacionais em desvantagem. Esses programas são baseados em critérios “objetivos”, que a partir de indicadores quantitativos classificam os usuários potenciais em faixas de renda elegíveis. A formação de um cadastro único no governo federal que identificaria esses usuários foi um projeto que pretendia ainda mais racionalizar a distribuição dos recursos alocados nas políticas.

A elegibilidade foi feita com base em entrevistas de coleta de dados a partir de formulários bastante detalhados e com exigência de comprovação documental das informações prestadas, bem como de documentos pessoais daqueles que buscavam habilitar-se nos programas. Inúmeros foram os programas criados com essas características: bolsa escola, vale gás, programa de erradicação do trabalho infantil, etc.

Algumas questões podem ser levantadas em torno desta forma de desenvolvimento desses projetos. A primeira delas é que um conjunto de cidadãos não pode ser atingido por esses programas, pois não consegue reunir nem mesmo as condições iniciais para participar dos processos seletivos, ou porque não tem os documentos necessários ou porque estão tão vulneráveis que não participam de nenhum circuito sócio-institucional que viabilize sua inclusão, até mesmo por desinformação. Portanto, muitas vezes esses programas não conseguem atingir aqueles mais vulneráveis entre os vulnerabilizados.

A segunda questão refere-se à própria sistemática de elegibilidade. Os processos seletivos são altamente excludentes e atuam como poderoso instrumento de disciplinamento desses segmentos subalternizados. Disciplinamento expresso pela “objetividade” dos critérios que acabam por classificar os bons pobres, que são aqueles que reúnem um conjunto mínimo de condições de se integrarem como consumidores ao mercado, separando-os daqueles outros que esperam apenas pela ajuda estatal, dependentes das verbas públicas. As práticas de aplicação desses questionários são extremamente invasivas e obrigam aqueles interessados nos programas a uma exposição muitas vezes dolorosa de suas histórias de vida, que não recebe outro tratamento senão o cartão magnético para recebimento do recurso. Além do que, isso precisa ser continuamente renovado com o recolhimento novamente das provas documentais. O mito das classes perigosas e da permanente suspeição que sobrepesa nesses segmentos é a raiz ideológica do esquadramento a que são periodicamente submetidos para a conservação dos benefícios recebidos.

O terceiro ponto que pode ser levantado é que a própria concepção desses programas de renda esvaziam a constituição da rede sócio assistencial, de responsabilidade do poder público, na qual esses segmentos eram atendidos. Essa rede pode potencialmente ser um espaço de inclusão desses segmentos subalternizados através da expressão concreta da ação do Estado junto a eles. Essa ação, desenvolvida por agentes que portam um mandato institucional para tal, pode representar um exercício de constituição de práticas democráticas e realização de uma cidadania plena. A relação estabelecida na monetarização da assistência despolitiza a política, transforma a todos em usuários de serviços e desmancha essa relação com os agentes do Estado no atendimento das necessidades e reivindicações desses segmentos populares.

O quarto e último elemento é que esse tipo de ação política cada vez mais distancia o Estado do cotidiano de vida desses segmentos. Apesar de investigados detalhadamente em sua biografia, esse acúmulo de dados, já que não pode ser chamado de conhecimento, não os relaciona como sujeitos partícipes de coletividades, mas faz recair sobre cada um as condições mesmas de sua situação. A fragmentação da questão social nas biografias dos indivíduos oblitera as dimensões coletivas nelas presentes.

Além dos claros impactos dessa fragmentação em relação às possibilidades de controle dos segmentos subalternizados e da despolitização da gestão da questão social a individualização dessas situações como problemas sociais empobrece intensamente as possibilidades de conhecimento das condições de vida, estratégias de sobrevivência e perspectivas desses sujeitos.

Ainda dentro desse ponto de vista é preciso salientar que, para a política, a maior unidade relacional que reúne os indivíduos é a família. Ela é o centro de toda a ação da política, em particular as mulheres responsabilizadas pelo cuidado e sustento das crianças. Como nos mostra Fonseca (2001) o direito à renda é condicionado à existência de crianças, em particular em idade de freqüentar o ensino fundamental. Essa base da seletividade dos programas de renda requer como determinante a condição de responsável pela educação de crianças para ser elegível. A idéia é complementar renda das famílias pobres de modo a que elas possam prover um mínimo de condições materiais para freqüência a escola de suas crianças. Claramente essa concepção focaliza os programas de renda em alguns grupos excluindo outros segmentos etários e cristalizando através da política um "lugar do pobre" referido nos mínimos sociais.

Da concepção inicial dos programas de renda pouco restou. O que estes programas vêm realizando na prática, através das estratégias de seletividade adotadas, é o princípio de focalização da política social em oposição ao princípio de universalidade definido na Constituição de 1988. A focalização das políticas sociais produz um tipo de política voltada para o "socorro aos pobres", contrariando o princípio da universalidade baseado na noção de direitos sociais.

A discussão sobre a seletividade e focalização da política é hoje uma questão estratégica, no momento em que, a partir da eleição presidencial de 2002, cria-se a expectativa de busca de alternativas de saída do modelo neoliberal de gestão do estado e de suas políticas. Oliveira (2003) afirma:

*E, na verdade, na experiência do capitalismo contemporâneo, se pensarmos desde a grande depressão, foi a elevação da política social a um novo estatuto, na verdade ao estatuto de política, que se definiu o novo marco de desenvolvimento e expansão do capitalismo. Tem sido assim a história, assim como também foi a derrota da política social enquanto política que definiu o neoliberalismo. O neoliberalismo não se define, como a gente pensa, pelo jogo das forças do mercado, pela predominância das forças do mercado. Ele se define é pelo estatuto de não política que ele concede ao social. Essa é sua definição. E, portanto, a nossa pergunta é: no período que se abre, que estatuto se reservará à política social?*

Com as mesmas preocupações Tavares (2003) afirma:

*estive em SP e tive de ouvir o Dr Dellim Netto defender a Constituinte de 1988, onde estão consagrados os direitos universais nas três áreas: saúde, assistência social e previdência social. Isso vinha sendo construído como políticas universais desde o tempo da ditadura, logo, não é um problema de ser conservador”.*

Tanto Francisco de Oliveira como Maria da Conceição Tavares são plenamente identificados com um campo de ação política e ideológica que se opôs frontalmente ao governo FHC e o que ele representou em termos da implementação de políticas sociais.

As tendências já referidas de esvaziamento da saúde, refilantropização da assistência e deslocamento da previdência como questão de política monetária ainda estão em curso. A reversão dessas tendências exige dos formuladores das políticas uma reorientação que avance para além da questão da composição e gestão dos fundos na direção de um rearranjo dos objetivos da política expressos na apropriação desses fundos. (OLIVEIRA, 2000)

Aqueles críticos às possibilidades do estabelecimento de um caráter universal da política de seguridade associada a direitos sociais sustentam alguns argumentos contra ela. Um deles é de particular relevância para a discussão aqui empreendida, pois questiona o próprio modo de operação da política. Trata-se do enfrentamento da inevitabilidade da seletividade frente à razão desfavorável entre recursos e demandas.

Em relação às políticas de renda, parece possível constitui-las com caráter universalista, ainda que necessariamente isso implique em seletividade. As formulações iniciais no debate sobre Programas de renda tinham por base a concepção do indivíduo como portador de direitos. Fonseca (2001, p. 101) mostra que nessas formulações:

*o indivíduo é cidadão - todo cidadão brasileiro, residente no país, maior de 25 anos, que tenha renda menor que x terá direito a 30% da diferença entre sua renda e o mínimo estabelecido - e como tal, tem direito de usá-la como bem quiser, aumentando à sua maneira o seu nível de bem-estar.*

Nessa característica os programas de renda substituiriam os de caráter compensatórios, ampliando os programas que independem de contribuição para habilitação ao direito.

Porém, algumas contraposições podem ser levantadas ainda que elas apontem na direção da superação do caráter focalista assumido pelos programas de renda hoje. A mais importante delas é que esses programas, atrelados às possibilidades do consumo individual, interessam-se em realocar os beneficiados na esfera da distribuição e do consumo, sem atuar no sentido do combate aos privilégios e nos modos de dominação presentes, assentados nas formas assumidas pela produção e propriedade.

Há ainda a se ressaltar que as formas de transferência dos fundos para o financiamento dessas políticas estão definidas de modo a que parte dos municípios encontra-se inelegível para determinados projetos. Sposati chama a atenção para esse processo:

*a questão diz respeito à desigualdade de acesso a direitos dentre os moradores das várias cidades ou mesmo bairros do país. A inexistência da universalidade*

*do direito no âmbito nacional traz, por consequência, o acesso ao direito limitado à área de abrangência do bairro ou da cidade. Isto supõe dupla exigência. A primeira exige uma articulação nacional para vigilância das discrepâncias aos direitos sociais, já que ocorre a territorialização dos direitos. A segunda exige a instalação de novos mecanismos de controle dos gastos sociais diluídos em múltiplos gestores. O âmbito nacional ao transferir recursos federais para os municípios exerce um novo poder político - de reforço a alianças político-partidárias - trazendo por decorrência, uma diferenciação de condições de acesso aos programas sociais dentre os moradores de várias cidades. (2002: 10)*

Ainda que baseada em municípios a distribuição dos recursos e a própria implementação local não se apropria da idéia de território, mas "geografiza" o espaço a partir de unidades arbitrárias.

Essa é uma questão de fundamental importância visto que ela é a base de uma seletividade, indispensável frente à escassez de recursos e o volume das demandas, que considere as práticas sociais das populações assistidas e não apenas a construção de critérios arbitrários. Pois, "o território é um produto produzido pela prática social e também consumido vivido e utilizado como meio, sustentando portanto a prática social" (BECKER, 1983)

Como indicado no início desse texto seu objetivo é traçar um mapa dos conceitos, pois ele é um documento inicial de pesquisa sobre a questão. Nesse sentido, cabe enunciar como ponto de partida de uma nova reflexão o ponto de chegada aqui delineado: A espacialização da política baseada na unidade geográfica é reforçadora da individuação na política social, abrindo processos de competitividade entre bairros, regiões e municípios e indivíduos.

O termo individuação<sup>2</sup> não se opõe a individualização dos sujeitos, mas ao contrário desconecta os indivíduos de sua classe desmanchando progressivamente sua condição de indivíduo social para restringi-lo ao mundo privado, no qual seus dramas, destino e experiências são escritos fora de sua classe, mas apenas nos domínios de uma biografia atravessada por dores, solidão e pobreza.

A possibilidade de transformação das demandas individuais em demandas de classe é a alternativa possível para que possa ser percebida a tensão:

*[...] que podemos pressupor nas relações entre cidadania e tradições, sendo estas respostas exatamente na ausência de uma medida de igualdade que os direitos constroem e pela qual as hierarquias do mundo privado podem, ao menos virtualmente, ser dissolvidas para que se transfigurem nas diferenças de classe... (TELLES, 1994, p. 47)*

Parece haver na consideração da espacialização da política nos territórios uma das possibilidades de recuperação de seus laços com a classe, pois o território como construção não é apenas o espaço dado, mas expressa e se constitui concretamente na luta de classes e está no cotidiano dos indivíduos nas formas pelas quais produzem e reproduzem sua existência.

2 O termo individuação é conceituado no Dic. Houaiss como: "processo pelo qual uma parte do todo se torna progressivamente mais distinta e independente; diferenciação do todo em partes cada vez mais independentes".

## BIBLIOGRAFIA

- BECKER, Bertha. *O uso político do território: questões a partir de uma visão do 3º mundo*. Abordagens políticas da espacialidade. Rio de Janeiro : Programa de pós graduação em Geografia - UFRJ, 1983.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis : Vozes, 1998.
- DOMINGUES, José Mauricio. *Amartya Sen, a liberdade e o desenvolvimento*. Novos Estudos, São Paulo Cebrap, n. 65, mar 2003.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Família e política de renda mínima*. São Paulo : Cortez, 2001.
- HIRSCHMAN, Albert. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo : Companhia das Letras, 1992 .
- MELO, Marcus André. *Crise do mundo do trabalho e seguridade social*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo : SEADE, v. 9, n. 4, out-dez/1995.
- MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social*. São Paulo : Cortez, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco. *Da dívida aos direitos: a dialética da cidadania*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro : ANPOCS, v. 9, Jun. 1994.
- \_\_\_\_\_. *Passagem na neblina*. Classes Sociais em Mudança e a luta pelo socialismo. São Paulo : Fund. Perseu Abramo, 2000.
- SPOSATI Aldaiza. *Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio*. Disponível em [www.clad.org/ve/fulltext/0044509.pdf](http://www.clad.org/ve/fulltext/0044509.pdf)
- TAVARES, Maria da Conceição. *Folha de São Paulo*. Entrevista em 21/04/2003.
- TELLES, Vera. *Cultura da dívida, avesso da cidadania*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro : ANPOCS, v. 9, Jun. 1994.



# MULHER E PODER POLÍTICO: AS COTAS COMO ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA?\*

Nair Barbosa Guedes\*\*

## RESUMO

*O artigo trata da participação política da mulher. Procura estudar o estágio atual da representação política feminina nos vários canais de acesso ao poder. A institucionalização da participação política da mulher compreende desde as lutas pelo voto feminino até chegar à atual legislação de cotas por sexo no Brasil e no mundo.*

*Palavras-chave: gênero; mulher; participação política; cotas por sexo.*

## RÉSUMÉ

*Cet article traite de la participation politique de la femme. Il cherche à étudier le stage actuel de la représentation politique féminine dans les divers réseaux d'accès au pouvoir. L'institutionnalisation de la participation politique de la femme comprend depuis les luttes par le vote féminin jusqu'à la législation actuelle de quotas par sexe au Brésil et dans le monde.*

*Mots-clés: genre, femme, participation politique, quotas par sexe.*

*As mulheres não são passivas nem submissas. A miséria, a opressão, a dominação, por reais que sejam não bastam para contar a sua história. Elas estão presentes aqui e além. Elas se afirmam por outras palavras e outros gestos. Elas traçam um caminho que é preciso reencontrar. Uma história outra. Uma outra história.*

*(Michelle Perrot)*

## INTRODUÇÃO

No âmbito internacional, várias instituições têm produzido dados, estudos e pesquisas sobre as mulheres na vida política. A Organização das Nações Unidas

\* Paper apresentado para o processo seletivo do curso de Doutorado em Serviço Social - UFRI, Janeiro de 2001

\*\* Professora da FSS/UFIE, Doutoranda em Serviço Social pela ESS/UFRI, Vereadora da Câmara Municipal de Juiz de Fora.

- ONU, em diferentes países, mantêm centros de estudos que nos fornecem informações relevantes, contribuindo para que a situação de marginalidade política das mulheres seja superada no mundo todo.

Em fundações, universidades, instituições públicas e também em institutos de pesquisa multiplicam-se os trabalhos relativos ao tema. Ao lado disso, temos, na maioria dos países, a presença das mulheres nas atividades relacionadas aos movimentos de base - na raiz das sociedades - articulando aquelas que ainda não estão conscientes de que, sem o envolvimento na política, haverá poucas mudanças nas situações de discriminação, marginalidade e pobreza.

A tarefa é de urgência crescente. A concentração de renda, fruto de um desenvolvimento capitalista não redistributivo, atingiu os setores minoritários das sociedades - minoritários em termos de renda, status e poder - atirando-os a níveis de qualidade de vida inimagináveis décadas atrás. A solidariedade humana foi trespassada em sua essência e os esforços no campo dos direitos humanos, de todos os lados, são imprescindíveis.

Mesmo considerando os avanços conquistados conforme foi explicitado, evidencia-se a necessidade de se estudar o estágio atual da representação política feminina em decorrência do crescente aumento do número de mulheres nos vários canais de acesso ao poder. Embora o fenômeno seja sensível, são poucos os esforços para apreendê-lo em toda a sua extensão, associando-se a isso o reduzido número de cientistas que elegem este tema como prioritário.

A institucionalização da participação política da mulher compreende desde as lutas pelo voto feminino, até chegar à atual legislação de cotas por sexo (no Brasil e no mundo) partindo das recomendações das diferentes Conferências Internacionais preconizando a necessidade de maior cooperação entre homens e mulheres rumo ao desenvolvimento humano com democracia.

Os esforços operados pelos organismos internacionais, pesquisando e realizando importantes fóruns com a participação de um grande número de países, tem sido inestimáveis. Por meio deles, as mulheres têm alcançado importantes conquistas, instrumentalizando-se para exercerem pressão efetiva sobre os respectivos governos nacionais. Sem isto, as dificuldades seriam ainda maiores.

Neste sentido é importante discutir a especificidade da atuação política feminina, apontando para o fato de que há assuntos priorizados pelas mulheres. No que diz respeito a essas especificidades, pode-se destacar a maior preocupação com os temas do desenvolvimento social, com as causas da educação e da saúde, da não-violência, da preservação ambiental e, por fim, da efetiva igualdade de oportunidades para ambos os sexos.

Mesmo com essas indicações verifica-se que existem razões que explicam a pequena presença de mulheres na esfera política. Apontamos a disparidade de participação política das mulheres em relação aos homens como sendo um reflexo das desigualdades econômicas e sociais de que aquelas são vítimas. Na medida em que houver alterações nesse quadro, as mulheres também terão maiores possibilidades de ascender a cargos de poder e contribuir para mudar as regras institucionais e as estruturas do Estado que são definidas de modo a abrigar a representação do mundo masculino.

Para firmarmos alguns pontos diagnosticados nos vários estudos de âmbito internacional, citaremos alguns concernentes aos países em desenvolvimento. São eles os programas de ajuste estrutural, que têm levado às diminuições de gastos com saúde e educação, afetando as mulheres por se constituírem um dos segmentos vulneráveis da sociedade; as mudanças no comércio internacional, que melhoraram a situação de alguns países como os asiáticos e depreciaram os da América Latina e África; o aumento da pobreza entre as mulheres; o colapso urbano. São claras as evidências de que o Estado assume, cada vez mais, um papel fundamental para minorar a situação das populações afetadas, lado a lado com as Organizações Não-Governamentais, um *locus* privilegiado de articulação de interesses e conscientização das mulheres. Sem a presença da mulher na política, dificilmente haverá reversão desse quadro (AVELAR, 1996).

Com tais preocupações, apresentamos reflexões teóricas e dados que reforçam a nossa convicção de que, ao reconhecemos a importância do tema, outros avanços poderão ser alcançados, como o da maior acumulação de conhecimentos que contribuam para que mulheres e homens se comprometam com a efetivação e consolidação da democracia.

## LEGITIMIDADE POLÍTICA DA MULHER

A presença das mulheres na vida pública não é novidade. Novas são as formas de sua presença e participação. Há muitas décadas, as mulheres foram incorporadas à vida pública, apresentando condutas de desinteresse material e altruísmo. Como voluntárias em tempos de guerra e paz, sempre trouxeram às comunidades o que o país necessitava, exercitando trabalhos de persuasão moral, de educação, e também de cuidado com os doentes, idosos, crianças e portadores de necessidades especiais.

Saiam de casa, sim, mas para incursões filantrópicas, para trabalhos de voluntariado; importantes, porém, não-remunerados. Essa forma de conceber a função pública das mulheres reflete a construção do gênero feminino: além das tarefas domésticas, o cuidado com os deserdados do mundo.

Para as mulheres foi criada uma identidade política sobre bases de pureza e dedicação ao próximo, enfatizando a necessidade de proteção. Os homens, porém, aprenderam a construir a política com compromissos de exercício real do poder político e econômico com ênfase na autonomia.

Torna-se interessante observar a história das mulheres, tecida por séculos de confinamento e exclusão dos centros de poder, que lhes proporcionou uma sabedoria própria, mais próxima do cotidiano, mais permeada de preocupação com as relações interpessoais, mais humanizada. Mas nem por isso menos importante, pois, como sabemos, falta humanização ao poder político.

## CONQUISTA DO VOTO FEMININO NO MUNDO

Os Estados Unidos da América, em 1788, foram o primeiro país a assegurar à mulher o direito de ser eleita, mas o direito de voto só será conquistado pelas

americanas em 1920. Passaram-se mais 105 anos para que um segundo país, a Nova Zelândia, em 1893, assegurasse às mulheres o direito de votar. Entretanto, as neozelandesas conquistaram o direito de serem eleitas somente em 1918. A Austrália foi o país seguinte, em 1902, mas ainda com a imposição de restrições que só seriam retiradas em 1962.

O primeiro país a assegurar às mulheres, de uma só vez, sem qualquer tipo de restrição, os direitos políticos de votar e serem votadas foi a Finlândia, em 1905, portanto, há apenas 95 anos. Como se pode observar, a "prudência" sempre esteve presente nas sociedades, quando se tratou de estender direitos.

Nas quatro primeiras décadas do século XX, sessenta países asseguraram algum direito político às mulheres. Após a Segunda Guerra Mundial, e até o final dos anos 50, intensificam-se as conquistas das mulheres neste campo, com 95 países garantindo-lhes os direitos de votar e serem votadas. Daí em diante, quase que ano a ano, novos países asseguram às mulheres esses direitos.

Mas, para termos uma idéia da complexidade e dos tabus que este tema suscita, somente em 1971 as mulheres suíças conquistaram o seu direito de votar e serem votadas. E já vivíamos no ano de 1976, quando Portugal eliminou toda e qualquer restrição ao direito de as mulheres de votarem e serem votadas.

Na América Latina, Chile - em 1931, Brasil - em 1932, e Bolívia - em 1938, foram os primeiros a assegurar, ainda que muitas vezes acompanhado de condições ou restrições, o direito às mulheres de votar e serem votadas. Na Argentina, este direito é conquistado em 1947. As mulheres paraguaias foram as que mais tardiamente conseguiram seu direito de voto na América Latina - somente em 1961 (MIGUEL, 2000).

## CONQUISTA DO VOTO FEMININO NO BRASIL

Comparado a outros países, o Brasil está entre aqueles que certificaram às mulheres, ainda nas quatro primeiras décadas do século XX, algum direito no exercício do voto e na possibilidade de serem votadas. Foi o quinquagésimo país a fazê-lo, assegurando em 24 de fevereiro de 1932, por meio do Código Eleitoral Provisório (Decreto n.º 21.076), o direito de voto às mulheres casadas, desde que tivessem a autorização dos maridos, e a algumas mulheres solteiras ou viúvas, desde que tivessem renda própria.

Em 1934, a Assembleia Nacional Constituinte reafirmou o direito assegurado no Código Eleitoral, eliminando as restrições existentes, mas tornando o voto obrigatório apenas àquelas mulheres que exercessem funções remuneradas em cargos públicos (Art. 109). A obrigatoriedade plena do voto das mulheres foi instituída com a Constituição de 1946.

O Estado do Rio Grande do Norte antecipou-se ao restante do país instituindo, em 1927, o voto feminino, tendo o direito de voto sido certificado às mulheres no artigo 77 das Disposições Gerais da Lei 660, de 25 de outubro de 1927, que dizia "No Rio Grande do Norte, poderão votar e ser votadas, sem distinção de sexo, todos os cidadãos que reunirem as condições exigidas por esta lei." Entretanto, quando o resultado da primeira eleição *post legem* foi encaminhado

à Comissão de Poderes do Senado, esta concluiu pela exclusão dos *quinze votos de pessoas do sexo feminino*, por considerá-los *inaproveitáveis*, visto que tramitava na Casa o Projeto de Lei n.º 102/21 que incluía a indistinação de sexo para os eleitores brasileiros.

No Brasil, foram 108 anos de diferença entre a primeira lei eleitoral que assegurava a alguns homens o direito de votar e serem votados, e a lei eleitoral que assegurava este mesmo direito às mulheres.

A Constituição de 1824 estabeleceu o eleitorado estreitamente limitado a pessoas de certas classes, excluindo os que "não tiverem renda líquida anual de 100\$ por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego" (Art. 92, § 5º).

Em 1881, a Lei Saraiva (Lei n.º 30329, de 9 de janeiro de 1881) introduziu as eleições diretas, mas assegurava o voto apenas aos homens maiores de 21 anos, mantendo a exigência de uma renda anual determinada e excluindo os analfabetos.

Em 1890, o voto censitário foi abolido, mas as mulheres, em toda a República Velha (1889-1930) continuaram sem o direito de votar e serem votadas. Naquele ano, uma emenda à Constituição provocou muita discussão sobre o assunto. Três deputados propuseram que o voto fosse concedido "às mulheres diplomadas com títulos científicos e de professora, desde que não estivessem sob o poder marital nem paterno, bem como as que estivessem na posse de seus bens". A emenda não foi aceita. A Constituição de 1891 manteve a proibição de voto ao analfabeto e a estendeu aos mendigos (Art. 70, § 1º e 2º).

Em 1917 e em 1921, novas tentativas de assegurar o voto às mulheres foram rechaçadas pelo Congresso Brasileiro. Finalmente, o Código Eleitoral Provisório de 1932 (Decreto n.º 21076, de 24 de fevereiro de 1932), no artigo seu 2º, certificava às mulheres o direito de votar e serem votadas, com exceção das analfabetas - restrição também feita em relação aos homens analfabetos.

Quando da instalação da Assembléia Nacional Constituinte em 1934, dos 254 constituintes duas eram mulheres: a Dra. Carlota Pereira de Queiroz, eleita pelo Estado de São Paulo nas eleições de 1933, e Almerinda da Gama, escolhida como delegada classista pelo Sindicato dos Datilógrafos e Taquígrafos da Federação do Trabalho do Distrito Federal. Em 1936, Bertha Lutz assume, na condição de suplente, uma cadeira na Câmara dos Deputados. A Constituinte de 1946 não contou com a participação das mulheres enquanto legisladoras, e a Constituinte de 1988 contou com vinte e cinco.

O tardio direito ao voto conquistado pelas mulheres teve como um dos seus obstáculos o receio de que a competição entre os sexos se expandiria além do controlável. Esses receios logo se mostraram infundados, pois as mulheres, ainda hoje, têm papel limitado na vida pública.

Somente em maio de 1985 o direito de voto foi estendido aos analfabetos, incluindo-se aí mulheres analfabetas. E, a partir da Constituição de 1988, é eleitora uma parcela da população que engloba, obrigatoriamente, brasileiros (mulheres e homens) maiores de 18 anos e, facultativamente, os brasileiros (mulheres e homens) analfabetos, os maiores de 70 anos e os maiores de dezesseis anos e menores de 18 anos. A inelegibilidade de mulheres e homens analfabetos foi mantida.

## PRESENÇA DA MULHER NAS ESFERAS DO PODER POLÍTICO

As regras institucionais de um sistema político moldam as respectivas práticas de representação. Por isso, as regras dos sistemas eleitorais e partidários conduzem a um certo perfil de representação política.

No Brasil, as regras eleitorais do sistema majoritário definem que os cargos executivos (presidente da República, senadores, governadores de estado e prefeitos) serão exercidos por indivíduos que obtiverem o maior número de votos na competição entre seus pares. Já o nível de representação dos cargos legislativos (deputados federais, estaduais e vereadores municipais) é regido pela regra da proporcionalidade ou lei de representação proporcional. O partido que obtiver o maior número de votos terá o maior número de representantes.

Tal tipo de legislação foi introduzida na Constituição de 1946, sob a inspiração do autoritarismo dos anos Vargas (1930-45), e teve alguns de seus aspectos aprofundados por Geisel, em 1976, já no período militar (1964-85). O texto original da lei que rege a representação política no âmbito federal é o seguinte: "O número de deputados será fixado por lei em proporção que não exceda um para cada 150 mil habitantes até 20 deputados e além deste limite um para cada 250 mil habitantes".

Por esta lei garantem-se a super-representação dos estados menos populosos, e a sub-representação da população dos estados mais densamente urbanizados e desenvolvidos, com uma rede pública mais complexa. Houve muita pressão para que se corrigisse a desproporcionalidade desta lei na Constituição de 88, mas não se avançou muito.

A consequência para a representação feminina é clara: na maioria dos Estados cujos contextos políticos são oligárquicos e com uma economia pouco diferenciada, a participação das mulheres é muito menor, devido ao tradicionalismo das organizações sociais e relações familiares. "Quando elas participam da política, representam os valores das oligarquias às quais pertencem por este ou aquele laço de parentesco" (AVELAR, 1996, p. 21). Nestes casos, as mulheres políticas são portadoras dos valores e interesses nem sempre identificados com as causas femininas, reafirmando a rede de relações clientelísticas que ligam o poder local ao Estado central.

Nos Estados mais desenvolvidos e com redes econômicas e sociais complexas, presenciamos mudanças estruturais nas últimas décadas que levaram à constituição de novas identidades políticas autônomas. Ascenderam novas forças políticas que ganharam evidência após o regime autoritário, com outros estilos de fazer política. Seria a "política da sociedade organizada", cuja essência é a representação plural dos interesses dos setores sociais que clamam por "mudanças vindas de baixo".

A ascensão da política da sociedade organizada por movimentos sindicais, movimentos sociais ligados à Igreja Católica, associações de bairros, de donas de casa, movimentos dos sem-terra, movimentos ecológicos, movimentos de mulheres, de negros e organizações não-governamentais teve desdobramentos no campo da política formal, através dos canais partidários.

A proliferação de movimentos sociais e entidades de diferentes naturezas, proporcionou às mulheres outra gama de oportunidades políticas, aumentando em muito a sua presença tanto na política ad hoc como nos meios formais de

acesso ao poder. O número de candidatas a cargos eleitorais vem aumentando ano a ano, com as mulheres ocupando espaços até então preenchidos estritamente pelos homens e, ainda mais, engrossando as fileiras da defesa dos direitos políticos e sociais, até então precariamente articulados.

A representação das mulheres no Brasil aumenta gradualmente. O Senado Federal, um dos órgãos da Câmara Alta do Poder Legislativo do país, é constituído por 81 senadores, três para cada Estado e três para o Distrito Federal. O mandato é de oito anos, com eleições a cada quatro anos que renovam um terço da Casa de uma feita e dois terços na eleição seguinte. No ano de 1996, há cinco mulheres senadoras, número recorde na história desse órgão de representação. Chama a atenção o fato de que quatro delas vêm de siglas ligadas aos partidos de esquerda como o PT e o PDT.

Na Câmara Federal, houve participação crescente da mulher a partir de 1982 e ainda mais após 1985, com a superação do regime militar. As eleições de 1986, 1990 e 1994 foram marcos históricos da entrada das mulheres na política via sistema eleitoral, com um aumento jamais visto em qualquer outro período.

Segundo Avelar (1996) a presença feminina foi praticamente nula nos períodos ditatoriais: entre 1930 e 1945, poucas candidatas, quase nenhuma eleita; no regime autoritário militar, entre 1964 e 1985, a proporção não chegou a 2% do total. Com as três eleições no período pós-ditadura militar, a proporção saltou para 7%.

Nas Assembléias Legislativas dos Estados a presença das mulheres é muito pequena e, também neste caso, foi após a distensão política em 1982, e principalmente após 1986, que houve um aumento significativo de candidatas aos legislativos estaduais. De 132 candidatas em 1982, passou-se a 385 em 1986 e 613 em 1994. O estado do Rio de Janeiro lidera a representação feminina neste nível.

Podemos apontar o efeito dos regimes políticos sobre a representação das mulheres. Os períodos não-democráticos não são favoráveis à ruptura de um padrão de exclusão de segmentos minoritários da sociedade, entre os quais incluem-se as mulheres.

Na esfera municipal, a mesma tendência se observa. No conjunto dos municípios brasileiros, as mulheres eleitas para os executivos municipais na década de 70 somaram cinquenta e oito prefeitas. Em 1982, já eram 83; em 1988 aumentaram para 107; e em 1992, chegaram a 171.

Um dado importante a ser constatado é que no nível local é onde mais se observa a extensão do poder político das elites tradicionais e oligarquias emergentes, abrangendo as mulheres.

A política da sociedade organizada não conseguiu ainda estender-se às regiões menos desenvolvidas. Nestas, a política é marcadamente clientelística. Não é sem razão que o Nordeste possui a maior proporção de prefeitas comparada às outras regiões do país. Ali, a representação política das mulheres remonta às primeiras décadas deste século. Como vimos, foi no Estado do Rio Grande do Norte que, pela primeira vez, uma mulher alçou-se ao cargo de prefeita, ainda no princípio deste século. Neste sentido, as mulheres prefeitas representam a continuidade do poder tradicional. Resta investigar, através do estudo de casos, como desenvolvem suas atividades políticas e se conseguem se articular nas cúpulas partidárias.

Os exemplos contrários de Luiza Erundina e de Marta Suplicy na prefeitura de São Paulo, Thelma de Souza em Santos, Luciana dos Santos em Olinda, Pernambuco, todas provenientes dos movimentos sociais são casos de articulação e agregação de interesses da sociedade para os canais partidários através de uma dinâmica que em muito se distancia daquelas das oligarquias locais.

Os dados sobre o número de mulheres nas Câmaras Municipais são insuficientes, estimando-se que há uma proporção de uma mulher vereadora para cada grupo de trinta e sete vereadores homens, considerando-se as várias regiões do país (IBAM). Mesmo sem estes dados, podemos verificar que há um contexto de mudanças favorável às mulheres, esperando-se que, nestas Câmaras, as proporções da representação feminina também sejam maiores (AVELAR, 1996).

O progresso da situação das mulheres brasileiras na política parece-nos evidente, particularmente na era pós-autoritária. Muitos fatores influem no processo de recrutamento e seleção e que podem ser decisivos no fato de as mulheres serem mais ou menos elegíveis. Ao que tudo indica, a sociedade pouco a pouco se inteira de que também as mulheres podem exercer cargos políticos do mesmo modo que os homens.

Contudo, a rede de relações familiares e interpessoais, particularmente em ambientes em que prevalecem os sistemas de patronagem, ainda é de grande importância. A alternativa para o acesso ao poder é a política da sociedade organizada, constituída de "baixo para cima", articulando e agregando os interesses pela força política da sociedade. Em nosso país, ambas as alternativas têm sido a fonte do acesso ao poder para os homens e também para as mulheres.

As mulheres, para se tornarem candidatas, têm de transpor as dificuldades e preconceitos presentes nas organizações partidárias. Recém-chegadas à arena política formal, sem tradição corporativa, sem força das organizações econômicas e profissionais, seu envolvimento nos partidos é muito mais sazonal do que contínuo.

O número de mulheres nas cúpulas partidárias brasileiras ainda é pequeno. Ao compararmos os cinco maiores partidos, conforme o espectro direita e esquerda, a maior presença de mulheres encontra-se nos de esquerda. Registram-se no PT as maiores proporções: 36% dos membros da diretiva nacional são mulheres. No PDT, a proporção é de 6,6%; no PSDB, 5%; no PMDB, 6,4%; e no PFL, 1,7% (AVELAR, 1996).

Os partidos políticos organizados sob o princípio de classe é que incorporam, em maior proporção, segmentos representativos das mulheres. Nos outros partidos, constituídos por forças políticas do poder tradicional ou das oligarquias emergentes, é muito pequena a participação da mulher. Na era pós-autoritária, os novos partidos abriram-se para as candidaturas femininas, significando um valioso começo.

## *SIGNIFICADO DAS COTAS PARA A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA*

As lutas organizadas pelas mulheres nestas duas últimas décadas impuseram aos governos do mundo a necessidade de estratégias políticas que buscassem viabilizar a igualdade. "Cresceu na sociedade a ideia de que a discriminação de gênero é um obstáculo ao desenvolvimento humano" (MORAES, 2000: 61). Várias

medidas constitucionais e jurídicas foram sendo conquistadas para enfrentar as desigualdades entre homens e mulheres.

Esse processo teve como momentos privilegiados as Conferências Mundiais convocadas pela ONU, nas quais as instâncias de governo ali representadas institucionalizaram o combate às discriminações de gênero. É na Conferência de Nairobi, em 1985, a terceira organizada pela ONU, que se insiste no estabelecimento de medidas para alcançar a igualdade na participação política. Um debate inicial que levaria, na sua continuidade, à formulação das cotas como instrumento de discriminação positiva.

As políticas de discriminação positiva ou ações afirmativas "atribuem direitos diferentes que significam vantagens para as mulheres a fim de superar a desigualdade de fato" (FONTENLA; BELLOTTI citados por MORAES, 2000, p. 61). São propostas conjunturais que correspondem a um determinado estágio de desenvolvimento de tal ou qual sociedade.

A política de cotas em si não garante a ampliação dos espaços de poder para as mulheres. Tem que vir acompanhada de políticas de formação, informação e capacitação para as novas funções. A cota é instrumento de debate com a sociedade e com as mulheres para a tomada de consciência do quadro de desigualdades e para o estímulo à ampliação de sua participação.

## CONQUISTA DAS COTAS NO MUNDO

Da mesma forma que a conquista do direito das mulheres ao voto e à elegibilidade faz parte de um processo mundial, a conquista de cotas por sexo em processos eleitorais também se dá em diferentes países e vai, aos poucos, firmando-se como uma forma incisiva de se fazer política. Uma política de ação direta, que interfere nas hierarquias das estruturas de poder e altera imediatamente as relações desiguais estabelecidas entre homens e mulheres. Estas políticas intervêm, modificam, trazem o outro, no caso a outra, para a cena, contribuindo para mesclar o mundo de mulheres e homens.

A partir da constatação da pouca representação das mulheres em cargos de direção e de decisão política e partindo, também, da discussão sobre a necessidade de um maior equilíbrio entre mulheres e homens no exercício do poder, as propostas de cota para mulheres ou cota mínima e máxima por sexo vêm se firmando como um dos instrumentos mais incisivos das políticas de ação afirmativa, possibilitando ou até mesmo assegurando uma redistribuição efetiva do poder.

As cotas por sexo passaram a ser adotadas em diferentes países e em diferentes instâncias privadas e públicas. Na Noruega, o parágrafo 21 do "Equal Status Act", do ano de 1978, assegurava que cada sexo devia ter no mínimo 40% de participação em qualquer agência governamental, direção de comitês, comissões ou conselhos de 4 membros ou mais. Nesse mesmo período, os partidos políticos também passaram a adotar o sistema de cota.

Na Dinamarca, em 1985, é aprovada lei visando à igualdade entre homens e mulheres na nomeação de membros dos comitês públicos e definido o equilíbrio entre os sexos nos comitês consultivos e administrativos.

Em 1986, na Finlândia, é sancionada legislação determinando que os conselhos de administração e todos os comitês em nível local e nacional devam

ter homens e mulheres e, em 1995, é ratificada uma emenda estipulando que a representação de cada sexo não pode ser inferior a 40% nos comitês e órgãos públicos de decisão.

E, em 1990, é aprovada na Irlanda uma recomendação aos partidos para adotarem cota mínima de 40% para cada sexo nas instâncias de decisão. Outros países como Bélgica, Itália, Alemanha, Países Baixos e Suécia também aplicam medidas no sentido de estimular e assegurar o aumento da presença das mulheres nos centros de decisão.

A Argentina é o primeiro país da América Latina a implantar o sistema de cotas no legislativo, em 1991, garantindo que no mínimo 30% do número de candidatos de cada partido seja mulher. Em seguida, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Uruguai, República Dominicana, Cuba, Costa Rica, Panamá e Venezuela aprovam legislações que asseguram ou estimulam a participação das mulheres em cargos decisórios, seja nas listas eleitorais, nos partidos políticos ou em órgãos públicos.

No Paraguai, o debate sobre a cota para as mulheres nos partidos políticos inicia-se em 1990, sendo o Partido Colorado o primeiro a introduzir em seus estatutos uma cota mínima de 20% para mulheres e 20% para jovens menores de 30 anos em todas as listas nacionais. Em 1992, o processo constituinte assegurou, dentre suas conquistas, a igualdade de direitos e obrigações, sem limitações por razões de sexo, e consagrou o princípio de não-discriminação, certificando no artigo 46 a igualdade em dignidade e direitos de todos os habitantes da República, não admitindo discriminações e afirmando que o Estado removerá os obstáculos e impedirá os fatores que as mantenham ou propiciem, e que as proteções que se estabeleçam sobre desigualdades injustas não serão consideradas como fatores discriminatórios, mas igualitários.

A *Ley de Igualdad de Oportunidades para La Mujer*, aprovada pelo Congresso da República da Venezuela é assinada em 13 de agosto de 1993, afirma, em seu capítulo 3 - que trata Dos Direitos Políticos e Sindicais da Mulher - que "a participação da mulher em associações civis, partidos políticos e sindicatos, far-se-á em igualdade de condições com os demais integrantes destas instituições"; e, no Artigo 19, que os partidos políticos incluirão em seus estatutos mecanismos eficazes que promovam a efetiva participação da mulher nos processos eleitorais internos e nos órgãos de direção, com plena garantia de igualdade de oportunidades no exercício destes direitos para militantes de um e outro sexo (AVELAR, 1996).

Os exemplos são inúmeros, evidenciando uma tendência mundial de adoção de medidas que visem a diminuir a desigualdade entre mulheres e homens nas esferas de poder. Mas as dificuldades e as resistências para a aceitação de tal política, baseadas numa discussão que envolve o conceito de democracia e de igualdade, ainda estão bastante presentes.

## CONQUISTA DAS COTAS NO BRASIL

No Brasil, a primeira experiência de cotas acontece em 1991, com o Partido dos Trabalhadores destinando a cada um dos sexos uma representação mínima de 30% em seus órgãos de direção. Em agosto de 1993, a CUT - Central Única dos Trabalhadores, após intensa discussão, decide pela adoção de um percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para cada sexo, na instância de suas direções, em âmbito nacional, estadual e regional.

A partir daí, alguns outros partidos e sindicatos também passam a implantar, de diferentes formas, o sistema de cotas. Em 1995, esse movimento chega ao Legislativo Brasileiro com a aprovação de um artigo na legislação que regulamentaria as eleições de 1996, assegurando uma cota mínima de 20% para as candidaturas de mulheres às Câmaras Municipais. Essa decisão foi reafirmada e ampliada em 1997, quando da discussão da Lei Eleitoral que regulamentaria as eleições de 1998 para os demais cargos do legislativo, eleitos pelo voto proporcional.

Quanto à discussão acerca da legislação, um argumento bastante utilizado pelos opositores das cotas era a possível inconstitucionalidade da matéria, na medida que a Constituição Brasileira ditava que "homens e mulheres são iguais perante a lei". Essa aparente contradição perde força quando se percebe que estas são medidas que têm por objetivo colocar mulheres e homens em pé de igualdade, realizando o que dita a Lei, ou seja, igualando, ou pelo menos aproximando, mulheres e homens.

Uma peculiaridade da experiência brasileira relativa à implantação das cotas por sexo para candidaturas é a forma como aqui as eleições se realizam. No Brasil, o voto é dado a uma ou um determinado candidato que deve necessariamente estar filiado a um partido político. Secundariamente, pode-se votar apenas na legenda. Os votos dados a todos os candidatos de uma mesma legenda são somados. A soma desses votos deve atingir um montante que chamamos de coeficiente eleitoral. Grosso modo, cada vez que uma sigla atinge o tal coeficiente, tem assegurada uma cadeira no Legislativo. A cota é para a candidatura e não para os eleitos. Isto significa, por exemplo, que uma candidata pode ser muito bem votada e não se eleger se o partido pelo qual concorreu tiver um coeficiente eleitoral baixo.

Entretanto, a conquista de uma legislação que inicialmente garantisse cota mínima para a candidatura de mulheres e, logo em seguida, uma proporcionalidade mínima entre as candidaturas de cada sexo foi o resultado de várias negociações no Parlamento Brasileiro.

A primeira tentativa de inserir-se artigo na legislação eleitoral brasileira que assegurasse uma cota para candidaturas de mulheres foi em 1993 numa emenda de autoria do deputado Marco Penaforte - PSDB/CE. Naquela época a proposta foi rejeitada sem que houvesse qualquer discussão sobre a matéria. As próprias organizações do Movimento de Mulheres estiveram ausentes do debate. A questão do empoderamento não era ainda uma questão central do Movimento Feminista Brasileiro. Nesse momento, o debate estava mais centrado na regulamentação da Constituição recém aprovada, com especial atenção para as ações afirmativas no mercado de trabalho, planejamento familiar e aborto.

Em 1995, quando da discussão da lei eleitoral que regulamentou as eleições para Prefeituras e Câmaras Legislativas Municipais, o quadro foi outro. Foram apresentadas propostas no Senado e na Câmara Federal, sendo que as Bancadas Femininas dessas duas Casas trabalharam articuladas para a aprovação de um artigo na legislação eleitoral que assegurasse a cota mínima para candidatura de mulheres. As propostas variavam de 20 a 30%; porém, mais do que números, naquele momento se discutiu a sua validade e legalidade.

Após intenso debate, é aprovada uma cota mínima de 20% para as candidaturas de mulheres - Artigo 2, Parágrafo 3º, da Lei n.º 9100/95. Vale

ressaltar que já nesse momento o acordo para a aprovação do artigo incluía o aumento do número total de candidatos que os partidos e coligações poderiam apresentar, diminuindo, desta forma, o impacto do artigo aprovado. Esse mesmo fenômeno tomou a dar-se na aprovação da Legislação Eleitoral de 1997 - Artigo 10, parágrafo 3º, da Lei n.º 9504/97 que prevê um percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para cada sexo.

Foi fundamental para a aprovação das cotas, naquele momento, a intervenção e participação dos movimentos organizados de mulheres nos debates no Congresso. Elas manifestaram-se a favor da cota no legislativo enquanto que diferentes representantes do movimento organizado de mulheres participaram como convidadas de Audiências Públicas na Câmara e no Senado assessorando a formulação dos pareceres sobre as propostas apresentadas, estabelecendo e, inclusive, provocando um diálogo permanente com o Parlamento e com a sociedade.

Entre os argumentos contrários às cotas enquanto medida de discriminação positiva incluíram: "Se a mulher é capaz, ela conquista seu espaço em qualquer setor". A resistência exposta, assumida até mesmo pelas mulheres, é uma forma dissimulada de negar a existência da discriminação de gênero e dos condicionantes que limitam a democracia representativa em nossa sociedade de classes.

Os homens e as mulheres não são iguais, mas a sociedade é estruturada a partir do "masculino" que se constitui em paradigma da humanidade. "As condições de trabalho, as técnicas de produção não têm sido inventadas nem adaptadas para a igualdade desde a perspectiva da diferença sexual" (IRIGARAY citado por MORAES, 2000, p. 64).

A vida da mulher no seu cotidiano é repleta de situações de desvantagem que se lhe apresentam como obstáculos para sua inclusão igualitária em todos os processos. O mais importante deles é a dupla jornada de trabalho decorrente de sua presença nos espaços públicos produtivos - como trabalhadora - e nos serviços e práticas domésticas - como mantenedora da família.

Esses obstáculos poderiam ser diminuídos com a implantação de políticas sociais que garantissem equipamentos de apoio - como creches, lavanderias e restaurantes públicos - que pudessem contribuir para a obtenção de respostas para questões como:

*que condições de igualdade as mulheres possuem, por mais preparadas que sejam, para participar das prolongadas e noturnas reuniões sindicais ou de partidos quando não dispõem de quem cuide de seus filhos menores? Que condicionamento cultural as mulheres tiveram para enfrentar no mesmo nível dos homens a disputa por espaços, o acesso aos microfones ou palanques, a necessária audácia para os permanentes confrontos dos processos políticos e sociais?. Não são as brincadeiras de bonecas e de casinha que as preparam para tais experiências. E ainda enfrentam bloqueios da subjetividade feminina nos quais existem a idéia da transferência da própria representação para "os mais capazes, os que falam melhor, os que estão mais preparados", em geral homens. Embora pouco assumido publicamente, o imaginário da mulher ainda está impregnado de que política é coisa de homem (MORAES, 2000, p. 65).*

*a noção de ação afirmativa, ou seja, a adoção de dispositivos que atuem no sentido de afirmar, recuperar e redistribuir direitos, vem sendo aplicada para, na prática, equilibrar relações de gênero, raça/etnia, ou geração em diferentes áreas e, mesmo não sendo um tema novo, readquire a força de polêmica, quando a decisão passa para uma maior divisão de poder.*

O caráter redistributivo e compensatório é a grande novidade das políticas de ação afirmativa, ficando este caráter evidenciado ao máximo com as cotas, pois esta lei visa equilibrar as relações de poder nos espaços públicos transformando o dia-a-dia de mulheres e homens.

As repercussões são importantes quando se decide que parte dos postos de direção de uma determinada instituição - sejam trinta, quarenta ou mesmo cinquenta por cento - deva ser ocupado por mulheres, pois certamente haverá mudanças nas vidas daquelas que vão assumir estes cargos e, por sua vez, ocorrerão também modificações nas vidas das mulheres e homens que vão experienciar um governo com mulheres. Com a adoção de medidas de ação afirmativa, homens e mulheres saem de um reconhecimento formal da injustiça da desigualdade iniciando uma ação concreta em direção à eqüidade: "mas, num mundo em que a acumulação é louvada como um deus, a distribuição, seja ela de renda ou de poder, é sempre geradora de conflitos. A ganância entra em choque com a noção de direitos sociais" (Miguel, 2000, p. 18).

## PERSPECTIVAS PARA A MULHER NA ESFERA POLÍTICA

Uma maior participação das mulheres na esfera política poderá acarretar mudanças tanto no estilo quanto no conteúdo dos tradicionais processos de decisão política. "Apesar da pequena presença feminina nas arenas do poder, é possível afirmar que há um estilo feminino de fazer política" (AVELAR, 1996, p. 63).

Mas tal afirmação deve ser bem relativizada, porque na base de tais mudanças encontramos os fatores econômicos (a maior presença das mulheres no mundo do trabalho), assim como políticos (vários segmentos minoritários ascendendo à esfera política), há também alterações mais estruturais e profundas na sociedade e na cultura que aos poucos vão configurando novas atitudes políticas e culturais com consequências no campo das instituições democráticas (INGLEHART, citado por AVELAR, 1996).

Em um número grande de nações, entre as quais o Brasil, mudanças culturais introduziram valores que favoreceram a maior aceitação das mulheres em todas as áreas da vida social e política.

Em relação aos valores e atitudes políticas ligadas aos sexos, observa-se alterações significativas nas décadas de 60 e 70: em pesquisas realizadas com membros de várias famílias sobre áreas de ação próprias do homem e da mulher, apontava-se, em proporção muito mais alta do que hoje, o fato de que a política seria uma área masculina por excelência. Hoje tal proporção é distinta e, até em alguns casos, tem-se como desejável que também as mulheres assumam os papéis políticos e os cargos de poder.

As mudanças decorreram, em parte, da industrialização e urbanização, mas também da difusão dos meios de comunicação de massa, que alargaram a visão de mundo da maioria da população. Neste processo, verdadeiras massas de indivíduos tornaram-se mais letradas e urbanizadas, num contexto de alta "mobilização social" (DEUTSCH citado por AVELAR, 1996). As pessoas romperam com seu isolamento físico e intelectual e com os valores tradicionais.

Foi nesse contexto que as mulheres também mudaram, passando a atuar em áreas tradicionalmente masculinas, como a política. De início, elas podem ter seguido o exemplo de pais ou maridos e, posteriormente, foram conquistando autonomia, propondo temas ligados ao seu próprio mundo.

O que acontece no processo político e nas instituições quando mais mulheres ocupam cargos públicos e eletivos? Com as mulheres nos cargos de poder, a nação não estará usando plenamente o seu potencial humano na resolução de suas questões econômicas e sociais?

Segundo Cawp citado por Avelar (1996, p. 64):

*as mulheres 'fazem diferença' na política ao trazer para a vida pública experiências distintas e uma outra perspectiva, as quais, somadas às dos homens, ampliam o campo das temáticas tratadas na política, pelo simples fato de que homens e mulheres diferem em suas prioridades. Seja qual for o seu partido, as mulheres tendem a dar mais atenção e prioridade às políticas dos direitos da mulher e às políticas públicas relacionadas com questões familiares, tais como condição de vida, crianças, saúde, reprodução.*

Pesquisas realizadas em vários países acerca da situação da mulher na política têm apontado para o fato de que são muitos os prejuízos para uma nação em que há limitação no uso de seu potencial pleno de liderança no campo político.

Esta, porém, não é uma questão para ser enfrentada a curto prazo, mas que terá de ser estudada pacientemente, de modo a examinar como as democracias evoluíram se incorporassem efetivamente as mulheres nas esferas políticas. A maioria das teorias democráticas não incorpora tal dimensão em suas análises. Contudo, as mulheres pesquisadoras e acadêmicas começam a levantar a questão e a introduzi-la na pauta teórica:

*é este diferencial, de um segmento que hoje pode ser considerado o mais progressista da sociedade brasileira - as mulheres que trabalham fora e que são mais escolarizadas -, que têm revertido em avanços políticos na árdua tarefa de construção institucional do país. Sem sombra de dúvida, é deste segmento que as mulheres políticas devem lançar mão para se fazerem representar na elite política, estruturando, organizando, forjando identidades e representando interesses, mobilizando-as. As mulheres candidatas só tem a ganhar aproximando-se de um numeroso segmento eleitoral cuja potencialidade deveria ser realizada pelas próprias mulheres (AVELAR, 1996, p. 39).*

Para além dos limites institucionais, as características recorrentes das relações sociais de gênero, desiguais e opressivas em relação às mulheres, reservaram a elas responsabilidades materiais e atributos simbólicos que, juntos, sempre funcionaram como instrumentos de contenção para o acesso das mulheres à vida pública.

A constatação de que o exercício do voto e a conquista de direitos formais não têm sido suficientes para reverter a significativa assimetria entre os espaços ocupados na política por homens e mulheres tem impulsionado o movimento feminista a ir além das críticas e denúncias dessa situação de disparidade, procurando formular propostas e estratégias capazes de intervir mais diretamente nos meios de acesso ao poder político:

*políticas de ações afirmativas e de cota para as instâncias de representação do poder político refletem a pressão do movimento de mulheres, não mais apenas em torno do reconhecimento de suas demandas mas, acima de tudo, para uma incorporação como atores (atores) no cenário de representação e decisões (ARAÚJO, 1999, p. 24).*

Essas estratégias trazem para o debate questões de natureza conceitual e teórica, bem como elementos de natureza política vinculados à dimensão institucional do sistema partidário e eleitoral.

Nesta perspectiva, há quem sustente que as cotas ajudam a ampliar as oportunidades para as mulheres de todos os estratos sociais e muda os resultados em matéria de política, já que aquelas que são dirigentes tendem a representar melhor os interesses das mulheres.

Por outro lado, surgem as concepções menos pragmáticas relacionadas com dimensões normativas e filosóficas, envolvendo a natureza da democracia e da representação política. Com relação a este campo, uma posição muito em voga no universo feminista é a que toma como referência ideal de democracia a conquista da denominada "paridade de gênero" ou a democracia paritária. No entanto, essa concepção, que tem sido apresentada com relativa evidência no debate sobre cotas no Brasil, é bastante polêmica e controversa no interior do pensamento teórico feminista.

Existe, ainda, a sugestão de que qualquer análise dos resultados desse tipo de estratégia política necessita levar em conta um conjunto de elementos envolvendo a dimensão institucional, política, ideológica e as condições sócio-econômicas que contribuem para um maior ou menor acesso à política institucional.

O alerta é que a análise feminista precisa sair de um discurso abstrato que lança sobre partidos em geral a raiz do problema, deixando de identificar criticamente as variações que ocorrem de partido para partido.

Se compararmos as políticas implementadas por partidos de esquerda e de direita identificaremos diferenças substanciais no tratamento e no tipo de investimento feito em relação às mulheres, em que pese a marca geral das dificuldades que estas enfrentam nesses espaços.

Mesmo que os resultados finais não indiquem diferenças significativas entre a quantidade de mulheres eleitas pelo perfil ideológico do partido, essas disparidades existem e merecem ser analisadas.

É preciso ir além da afirmação das origens do problema e da constatação de que os partidos têm sido instituições de difícil acesso para as mulheres.

Um outro dado importante é que os partidos, sobretudo os de ideologia mais à esquerda, têm se constituído importantes espaços de atuação para as mulheres:

*e se importa alterar certas práticas e aprimorar outras, é necessário superar o discurso genérico sobre os partidos, e estender o olhar para uma compreensão acerca do impacto de um ou outro sistema eleitoral e político sobre a participação das mulheres (ARAÚJO, 1999, p. 33).*

A primeira experiência de ação afirmativa através das cotas, em 1996, trouxe um salto significativo. O número de prefeitas eleitas em relação ao pleito de 1992 cresceu em 76%, indo de 171 para 303, e o de vereadoras aumentou em 111,8%, indo de 3.085 para 6.598.

Entretanto, nas eleições de 1998, essa estagnação havia se revelado. O número de deputadas federais eleitas refluíu de 33 (1994) para 29 (1998). Poder-se-ia questionar as razões pelas quais na terceira eleição que se faz sob a influência da legislação de cotas haja sido constatado um resultado tão tímido para as mulheres.

O resultado final do último pleito, portanto, expressa o quanto a sociedade insiste em não absorver esta implacável mudança também nos espaços de poder. Dos prefeitos eleitos nos 5.559 municípios onde houve disputa, apenas 317 (5,7%) são mulheres. Para as Câmaras Municipais foram 7001 vereadoras eleitas (11,61%), enquanto o número de vereadores homens chegou a 53.266 (88,35%).

O inusitado do pleito de 2000 se expressa no fato de que, na esteira da vitória das forças de oposição nos principais centros urbanos, a maior capital do país, a cidade de São Paulo, mais uma vez será governada por uma mulher, Marta Suplicy, do PT.

As mulheres já são maioria no eleitorado nacional. Entretanto, o crescimento da participação feminina na política brasileira necessita ser melhor analisado. Longe de ser um problema que se resolverá apenas pela política de cotas, a cada dia fica mais claro que, a mulher só conquistará novos espaços com a radicalização da democracia e a percepção de que a sua presença não deve ser apenas para cumprir normas legais e burocráticas.

As estatísticas oficiais declararam o fim das mulheres como minoria. Acompanhando as alterações no perfil populacional do Brasil, pela primeira vez desde a conquista do voto feminino, o eleitorado é majoritariamente feminino.

Os dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), indicam que 50,48% dos 109.826.263 eleitores brasileiros são mulheres e 49,31%, homens. É a primeira vez que os dados oficiais do TSE indicam a prevalência feminina (MORAES, 2000).

A estatística eleitoral confirma a tendência apontada pelos primeiros dados divulgados do Censo 2000, que revelaram a proporção média de 96,6 homens para cada 100 mulheres. O Brasil, portanto, é mulher.

## BIBLIOGRAFIA

ALVES, Branca Moreira. *Ideologia e Feminismo: a luta das mulheres pelo voto no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1980.

ARAÚJO, Clara. Dilemas na representação: como e por que as mulheres querem "chegar lá"? *Presença da mulher*, São Paulo, v. 3, n. 33, dez./1998, fev./1999.

\_\_\_\_\_. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 71-90, 1998.

AVELAR, Lúcia. A participação política da mulher. *Fêmea*, Brasília, v. 6, n. 60, maio/1998, p.8.

\_\_\_\_\_. *Mulheres na elite política brasileira e canais de acesso ao poder*. São Paulo: Representação da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996.

\_\_\_\_\_. O voto feminino. *Fêmea*, Brasília, v.6, n. 66, julho/1998, p.8.

BLAY, Eva. As prefeitas. Rio de Janeiro: Avemi, 1982.

CAPPELLIN, Paola. *Ações afirmativas: uma estratégia para corrigir as desigualdades entre homens e mulheres*. Brasília: Clêmea, 1995.

COMBES, Daniele; HAICAULT, Monique. Produção e Reprodução; Relações sociais de sexo e classes. In: KAITCHEVSKY-BULPORT, André et al. *O sexo do trabalho*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 23-43.

ERLINDINA, Luiza. O poder da mulher no legislativo. *Fêmea*, Brasília, v. 7, n. 75, abril/1999, p. 8-9.

GUÉDES, Nair Barbosa. A questão da mulher e o socialismo: O PSB e o Movimento de Mulheres. In: CONGRESSO do Partido Socialista Brasileiro 2, *Anais*. Brasília: PSB, 1989.

\_\_\_\_\_. Gênero: Relação desafiadora para movimentos sociais e ONGs: Estudo de quatro ONGs de mulheres Rio de Janeiro. UFRJ, 1997. Dissertação de Mestrado, Escola de Serviço Social.

\_\_\_\_\_. Mulher, participação popular e Constituinte. In: MICHILES et. al. *Constituinte: a sota das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 300-319.

HÄHNER, June E. *A mulher brasileira e suas lutas sociais e políticas: 1850-1937*. Petrópolis: Vozes, 1981.

LANDIM, Leilah. *Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

LAVINAS, Lena; MELO, Hildese Pereira. *Cartilha para mulheres candidatas a vereadoras: Mulheres sem medo do poder: chegou a nossa vez*. Rio de Janeiro: DIPES - IPEA, 1996.

LESBAUPIN, Yves. *O desmonte da Nação: Balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.

LIGOCKI, Malô Simões Lopes; LIBARDONI, Marlene. *Discriminação positiva: Ações afirmativas: Em busca da igualdade*. São Paulo, Clêmea, 1996.

MILGUEL, Sônia Malheiros. *A política de cotas por sexo: Um estudo das primeiras experiências no Legislativo Brasileiro*. Brasília: Fêmea, 2000.

\_\_\_\_\_. A segunda experiência de cotas no Brasil. *Fêmea*, Brasília, v. 6, n. 65, junho/1998, p. 8.

\_\_\_\_\_. É os dados da eleição, onde estão? *Fêmea*, Brasília, v. 6, n. 53, junho/1997, p. 6-7.

\_\_\_\_\_. Eleições 98: as cotas novamente em pauta. *Fêmea*, Brasília, v. 6, n. 54, julho/1997, p. 8.

\_\_\_\_\_. Política de cotas: mulheres na política. *Fêmea*, Brasília, v. 5, n. 46, nov./1996, p. 4.

MORAES, Jô. A barreira da vida no caminho das urnas. *Presença da mulher*, São Paulo, v. 13 n. 37, dez./2000 a fev./2001.

\_\_\_\_\_. *Esta imponderável mulher*. Belo Horizonte: Mazza, 2000.

Mulheres na Política, Mulheres no Poder. Seminário Nacional, relatório executivo. Brasília: Ed. Clêmea; CNDM, 2000.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Yves (org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.

SAFFIOTI, Heleith Iara B. Rearticulando gênero e classe social. In: COSTA, Abertina Oliveira et al. *Uma questão de gênero*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1992.

SCOTT, Joan. *Gênero: Uma categoria útil para análise histórica*. Recife: SOS Corpo, 1991.

SUPLICY, Marta. Constitucionalidade das cotas. *Fêmea*, Brasília, v. 6, n. 53, junho/1997, p. 9.

\_\_\_\_\_. Cotas masculinas: hábito antigo e prevalente no poder. *Fêmea*, Brasília, v. 5, n. 46, nov./1996, p. 5.

\_\_\_\_\_. Novos paradigmas nas esletas do poder. *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 1996, p. 126-137.

Mulheres na Política, Mulheres no Poder. Brasília: Editora CNDM, 2000 (vídeo).

\_\_\_\_\_. Mulher, participação popular e constituinte. In: MICHELIS, Carlos et al. *Constituinte: a sopa das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 300-319.

# AMBIENTALISMO E LUTAS SOCIAIS NO BRASIL

Carlos Frederico Bernardo Loureiro<sup>1</sup>

## RESUMO

*No presente artigo são abordados aspectos centrais do ambientalismo, enquanto movimento histórico de transformação societária, e de sua relevância para as lutas sociais populares, enfatizando o conceito de conflito ambiental. Com a finalidade de ilustrar os elementos teóricos trabalhados, são apontados, ao final, alguns exemplos de movimentos sociais no Brasil que incorporaram o debate ambiental às suas pautas e de redes sociais que atuam requalificando as lutas no campo democrático numa perspectiva ambientalista.*

*Palavras-chave: Movimentos Sociais; Ambientalismo; Conflitos Ambientais; Lutas Sociais*

## RÉSUMÉ

*Dans cet article, les aspects centraux concernant l'environnement sont abordés comme mouvement historique de transformation sociale, bien comme son importance envers les luttes sociales populaires, en soulignant le concept de conflit environnemental. Dans le but d'illustrer les éléments théoriques ici élaborés, nous signalons à la fin, certains mouvements sociaux qu'ont eu lieu au Brésil, et qui ont incorporé le débat environnemental à leurs priorités, et aussi des réseaux sociaux qui reconsidèrent sous une perspective environnementale les luttes sur le plan démocratique.*

*Mots-Clés: Mouvements Sociaux; Environnement; Conflits Environnementaux; Luttes Sociales*

## INTRODUÇÃO AO DEBATE AMBIENTALISTA

*"Afirmar que a vida física e espiritual do homem e a natureza são interdependentes significa apenas que a natureza se inter-relaciona consigo mesma, já que o homem é uma parte da natureza".*

*Karl Marx*

Indiscutivelmente uma das inquietações contemporâneas de maior apelo é a denominada "questão ambiental" e problemas associados, socialmente

1 Doutor em Serviço Social pela UFRJ; professor adjunto da Faculdade de Educação da UFRJ.

compreendidos como tais, decorrentes da expansão incontrolada da modernidade capitalista e suas conseqüências sobre a vida. Diante do cenário atual, podemos afirmar que o modo de organização da sociedade vigente se baseia: na aceleração da produção de riquezas materiais alienadas para permitir a reprodução e acumulação do Capital; na apropriação privada e desigual do patrimônio natural; na transformação dos bens de uso em bens de consumo definidos por seu valor de troca; e na banalização da existência e mercantilização de tudo (ARENDETT, 1983). O que gera incertezas quanto à possibilidade de se evitar, recuperar ou compensar os problemas ambientais propiciados no marco do capitalismo, e evidencia a urgência de se estabelecer amplo debate público acerca das questões que envolvem os riscos à vida no planeta (BECK, 1992).

Apesar de observarmos discursos "apaixonados" e exageros catastrofistas em algumas tendências ambientalistas, é fato que os dados de realidade indicam a intensidade da crise sistêmica em proporções nunca antes registradas na história humana. Para ilustrar, basta acompanhar os indicadores globais apresentados anualmente no conhecido relatório *Estado do Mundo*, do World Watch Institute, em que se verifica o agravamento do processo de degradação dos bens naturais essenciais à vida (água, solo, ar, biodiversidade etc.), apesar dos mecanismos tecnológicos de gestão e produção limpa e dos inúmeros documentos internacionais assinados pelos países Membros da ONU, nos quais se assumem responsabilidades de Estado perante a reversão da destruição planetária. Tal fato evidencia que o problema determinante não está na ausência de "boa fé" ou no grau de domínio tecnológico alcançado, mas na subordinação da vida e sua possibilidade de reprodução sob o signo capitalista. (2002, p. 223):

"Assim, as 'medidas corretivas' contempladas em grandes encontros festivos - como a reunião de 1992 no Rio de Janeiro - acabam em malogro, pois estão subordinados à perpetuação de relações de poder e interesses globais estabelecidos. Causalidade e tempo devem ser tratados como brinquedos dos interesses capitalistas dominantes, não importando a gravidade dos riscos implícitos. O futuro está implacavelmente e irresponsavelmente confinado ao horizonte muito estreito das expectativas de lucro imediato. Ao mesmo tempo, a dimensão causal das condições mais essenciais da sobrevivência humana é perigosamente desconsiderada." (*Méziatros*, 2002, p. 223)

Em relação ao quadro de esgotamento do patrimônio natural, cabe citar o caso da água, mundialmente aceito como o mais grave. As projeções otimistas indicam que em 2025 dois terços da população viverá sob escassez relativa, dos quais metade enfrentará um quadro de escassez absoluta (ausência de acesso objetivo e direto pela desertificação de amplas regiões). Mesmo sabendo-se da gravidade que representa a ausência de água para a sobrevivência de qualquer forma viva, a privatização deste recurso (seja na gestão de bacias hidrográficas, seja na expansão da indústria do mercado de venda de água engarrafada, seja no controle tarifário) se faz em crescimento, ocasionando situações absurdas como o conhecido caso de exploração das reservas subterrâneas na Índia por uma multinacional do ramo de refrigerantes, inviabilizando a pequena produção agrícola pela desertificação do solo e ampliando a pauperização da população local; e a

precarização nos serviços e no direito de acesso à água em países como Argentina, Uruguai e os do continente africano (MINEIRO, 2003).

De forma indissociável à devastação natural e como parte da mesma dinâmica de coisificação, está o agravamento da pobreza, do desemprego, enfim, da exclusão social, estabelecendo uma síntese que explicita a lógica insustentável do Capital e a fragilidade dos argumentos e concepções ambientalistas e sociológicas que dicotomizam sociedade e natureza e que colocam no avanço do conhecimento científico e na transformação cultural as determinações para se modificar o panorama societário em que nos encontramos.

Uma *sociedade descartável*, onde os bens produzidos não o são para atender às necessidades humanas de sobrevivência, mas têm a utilidade definida no domínio do valor de troca (MÉSZÁROS, 1989), é, por definição, incompatível com o ambientalismo, em suas tendências críticas e transformadoras. Como nos diz o referido autor, em uma das mais vigorosas obras no campo marxista dos últimos anos, a ascendência do Capital universal e global pelo domínio das diferentes esferas da vida social e pela subordinação do conhecimento científico e tecnológico ao processo de acumulação, implica na capacidade de dominar relativamente ou ignorar os ritmos naturais que circunscrevem as formas de satisfação dos seres humanos. Implica ainda em alienar o ser humano de si e da natureza, que passa a ser mera externalidade e fonte inesgotável de recursos, numa relação dicotomizada, não-mediatizada, determinantemente instrumentalizada, que especificam uma crise de civilização (LOWY, 2000).

"Já que o trabalho alienado aliena a natureza do homem, aliena o homem de si mesmo, o seu papel ativo, a sua atividade fundamental, aliena do mesmo modo o homem a respeito da espécie; transforma a vida genérica em meio de vida individual. Primeiramente, aliena a vida genérica e a vida individual; depois, muda esta última na sua abstração em objetivo da primeira; portanto, na sua forma abstrata e alienada". (MARX, 2002: 116).

No presente texto, procuramos evidenciar de modo breve a centralidade do conceito de "conflito ambiental" para as lutas sociais populares, no processo de transformação e democratização da sociedade brasileira, tomando por base o significado histórico do ambientalismo e exemplos concretos de movimentos e redes sociais que se apropriam da abordagem ambiental em suas estratégias de organização e ação política no Brasil. Ao fazermos tal percurso, temos dois objetivos centrais: (1) ampliar, no Serviço Social, em particular, e nas Ciências Sociais e Humanas, em geral, o debate ambiental, ainda pouco compreendido e marginalmente presente em termos de produção científica; (2) configurar argumentos favoráveis a uma abordagem crítica e revolucionária do ambientalismo, superando as tendências idealistas, dualistas e conservadoras que o dominam, tendo por meta a construção de uma sociedade justa, igualitária e radicalmente sustentável, em síntese, ecossocialista (PEPPER, 1995).

Por radicalmente sustentável, entendemos ser aquelas sociedades em que a garantia da vida no presente não compromete a possibilidade de reprodução das condições materiais e naturais de existência a longo prazo, em bases nas quais o que é produzido atenda às necessidades vitais e à possibilidade de ser acessível

igualmente (LOUREIRO, 2003-a). Portanto, é um conceito que extrapola a dimensão dos bens naturais e engloba de forma interconecta as dimensões sociais (culturais, políticas, econômicas, institucionais etc.).

## *O MOVIMENTO AMBIENTALISTA NUMA PERSPECTIVA CRÍTICA*

○ ambientalismo pode ser assim definido:

“... projeto realista e utópico de múltiplas orientações, que se inscreve na política mundial, simultaneamente, como um posicionamento de apropriação simbólica e material que vai desde proposições civilizatórias, passando pelo questionamento da sociedade industrial capitalista e das características intrínsecas das leis de mercado, até as iniciativas comportamentais ecologicamente corretas, tendo como eixo analítico o processo de atuação humana no ambiente e a discussão acerca da relação sociedade-natureza, visando a alcançar uma nova base civilizacional”. (Loureiro, 2003, p. 17).

Portanto, um movimento social e histórico, com finalidades de transformação societária, composto por tendências diversas que se identificam pelo modo como compreendem e atuam na “questão ambiental”, na construção de padrões na relação sociedade-natureza, na maneira como nos definimos como natureza e estabelecemos historicamente as relações sociais, inclusive, as de produção. À luz deste entendimento, *ambiente* é uma categoria constituída por relações entre elementos humanos e naturais stricto sensu, espacialmente e historicamente localizada, não podendo ser confundida com a visão clássica das ciências naturais e das perspectivas tecnocráticas, que excluíam a dinâmica social. O conceito de ambiente, portanto, exprime uma totalidade, que só se concretiza à medida que é preenchido por sujeitos individuais e coletivos com suas visões de mundo (GONCALVES, 2000), algo que se materializa à medida que grupos específicos e seus interesses diversos agem em sociedade, com implicações sistêmicas.

Waldman (1997) destaca que, no Brasil, a produção acadêmica ambientalista crítica se apresenta marginal. Esse fenômeno é decorrente de diferentes motivos, cuja análise extrapola os limites do presente texto. Todavia, partimos do pressuposto de que é necessário o seu resgate, no conjunto dos atores sociais que constituem o ambientalismo, no sentido de buscar evidenciar as contradições entre capitalismo e ambientalismo e de orientar seus esforços para a definição de estratégias que atuem no sentido da democratização e modificação da estrutura social vigente. Nessa linha de pensamento, merecem relevo aspectos como a articulação entre ambientalismo e movimentos sociais populares, a incorporação da problemática social no debate ambientalista, a rejeição ao ambientalismo exclusivamente pragmático e utilitarista, a luta pela reorganização da política mundial, de forma que o ambientalismo venha a transformar-se efetivamente em movimento social, popular, coerente e articulado.

Conforme análise de Moraes (1997), parte significativa dos setores ambientalistas, ao naturalizarem o capitalismo, no sentido de entenderem suas relações como ahistóricas e de “essência imutável”, por ser a expressão de uma “essência humana”,

apresentam três posturas típicas no tratamento da problemática ambiental e que merecem ser analisadas, compreendidas e desconstruídas para serem superadas.

A primeira é o *naturalismo*, em cujo contexto os problemas são abordados ignorando-se as relações sociais historicamente constituídas, e as relações entre atores sociais individuais e coletivos são definidas pelas "relações naturais" e sua dinâmica ecossistêmica. Assim entendida, a ação humana é apresentada como antrópica (ser humano genérico e idealizado) e interpretada a partir dos parâmetros das ciências biológicas. Essa perspectiva, de certa maneira, recupera o determinismo natural e o positivismo clássico. Falta dialética no entendimento da relação sociedade-natureza, da especificidade do humano enquanto natureza e na definição do que seria um pensamento interdisciplinar e dialógico entre ciências biológicas e sociais.

A segunda orientação situa-se no âmbito do *tecnicismo*, em que as soluções técnicas e de manejo e gestão dos recursos naturais são apontadas como capazes de resolverem os dilemas atuais. Com esses fundamentos, tende-se a ignorar ou subdimensionar os aspectos políticos e econômicos, que contextualizam as opções tecnológicas, a funcionalidade dos instrumentos de intervenção e realização de trabalho e seus desdobramentos na sociedade. Nesse caso, privilegia-se a defesa da razão técnica, da instrumentalização da vida e da supremacia da ciência, tão questionada pelos frankfurtianos e denunciada pela tradição marxiana como importante elemento de perpetuação do sistema vigente e alienação humana.

A terceira corrente situa-se no contexto do *romantismo ingênuo*, defendido por aqueles que buscam ser "politicamente e ecologicamente corretos", mas que desconsideram a própria dinâmica da natureza e a interação humana nesta. Sua produção apresenta fortes evidências de que buscam sacralizar o ambiente e, por isso, o ser humano é representado como agente nefasto, independentemente do contexto em que se insere. Nessa corrente, poderíamos enquadrar os conservacionistas radicais e ecofascistas, alvo de críticas permanentes dos ambientalistas que pensam e atuam numa perspectiva dialética e transformadora.

De fato, tais tendências, mesmo que frágeis em termos teóricos, se tornaram hegemônicas por sua aceitabilidade cultural e funcionalidade ao próprio sociometabolismo do Capital. Além disso, historicamente as primeiras manifestações em defesa da natureza, ocorridas entre 1860 e 1950, foram oriundas de elites e das classes médias urbanas européias e norte-americanas, de setores governamentais específicos, ou de grupos de intelectuais desinteressados pelas questões sociais. Mesmo no período de projeção do ambientalismo crítico ou da denominada Ecologia Política (após a década de sessenta), o perfil clássico do militante era ser branco com elevado grau de escolaridade e as organizações dominantes tinham atuação estritamente conservacionista e concepções dualistas entre os problemas sociais e os ambientais *stricto sensu* (MCCORMICK, 1992). No Brasil, tal dimensão histórica da origem do ambientalismo se perpetua, atualmente, no modo como as ONGs ambientalistas se consolidaram e no próprio PV, sem base social popular organizada e representativa, expressando um caráter conservador e burguês (DUARTE, 1995).

Contudo, apesar de este ser um fato verificável, é preciso evitar reducionismos para atender a motivações ideológicas. O ambientalismo jamais pode ser compreendido como sendo homoganeamente desvinculado das grandes lutas das classes subalternas, das minorias, e da recusa aos padrões de acumulação capitalista. Esse

tipo de entendimento simplificado conduziu, inclusive, a um posicionamento fortemente contrário de sindicatos de trabalhadores às propostas verdes no Brasil até a década de noventa, época em que se percebeu que a luta por melhores ambientes de trabalho, por cidades planejadas, por novos padrões de consumo e pela preservação dos bens naturais não era exclusiva daqueles que “*não tinham preocupações concretas e imediatas*”, mas uma realidade mediata, relacionada com a busca e definição do que se pretende e entende por qualidade de vida e por sociedade igualitária. Cabe lembrar que a Central Única dos Trabalhadores (CUT) via com preconceito todo aquele que qualificava a relação Capital-Trabalho distintamente dos modelos tradicionais e sindicais, incorporando as questões de gênero e ambientais. A superação disso somente se deu com a entrada da CUT em Fóruns de Movimentos Sociais e ONGs aglutinados em torno dos debates preparatórios da Rio 92; com a defesa do patrimônio hídrico e da qualidade da água na represa Billings, em São Paulo, por sindicalistas metalúrgicos do ABC, em meados dos anos noventa; e, mais recentemente, pela criação da Comissão de Meio Ambiente na CUT Nacional e em algumas estaduais, que iniciaram importantes debates acerca do movimento de justiça ambiental, inclusive, culminando com a publicação em 2000, pela CUT/RJ, da série *Sindicalismo e Justiça Ambiental*, feita em uma articulação com o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (Ippur) da UFRJ.

Sempre cabe lembrar também que, desde sua estruturação na década de sessenta, inúmeros são os pensadores de esquerda que defendem o Ecosocialismo (Gorz, Marcuse, Morin, Castoriadis, Cohn-Bendict, Löwy, Bensaid, Pepper, O’Connors, Kovel, entre muitos outros). Expressam a confluência de idéias e posturas políticas ocorridas principalmente na Europa entre os movimentos sociais “clássicos” e “contemporâneos”, o ambientalismo, partidos de esquerda e alguns dos denominados partidos verdes, com vigorosas posições à esquerda.

Em síntese, a diversidade de perspectivas que compõem o ambientalismo, constituindo uma totalidade complexa de múltiplas orientações nas últimas quatro décadas, inviabiliza qualquer tipo de crítica generalista. Com isso, não negamos sua trajetória marcada por uma perspectiva conservadora e conservacionista, mas destacamos sua diversidade e seu sentido de movimento, com tensões e conflitos internos. E nesse sentido, alguns outros comentários críticos do ambientalismo dominante precisam ser feitos a seguir.

Para o ambientalismo de esquerda, um dos problemas associados ao pragmatismo ambientalista reinante está no entendimento do quadro histórico que vivemos a partir da categoria *crise ecológica*, como se os problemas existentes decorressem da ação humana genérica, facilitando análises superficiais do que se sucede na sociedade capitalista. Em consequência de um posicionamento que é romântico e descontextualizado na crítica à tecnologia, ao produtivismo e ao industrialismo, ignora-se as apropriações pelo capitalismo dos processos científico-tecnológicos e o peso estrutural do modo de produção no tipo de relações que se estabelecem na natureza. Em termos da atuação prática e relacionada ao equivoco de compreensão do processo de degradação ecológica, tal postura pragmática pensa a sociedade dissociando a esfera social, das esferas econômica e política, na crença de que a parceria e a cooperação entre grupos sociais resolverão o

quadro observado e de que um pretenso consenso obtido arbitrariamente sem a explicitação dos conflitos existentes (numa ordem de dominação aparentemente democrática) é o caminho para a *salvação planetária*. O resultado é uma postura ideológica de neutralidade científica e de interesses em nome do bem comum que acaba por reforçar os padrões de poder hierarquizado e de exclusão das classes populares no acesso e gestão do ambiente em que vivem.

Um outro elemento importante a ser destacado, numa análise crítica do ambientalismo, relaciona-se às concepções esotéricas de natureza, sustentando o direito à vida dos demais seres em bases frágeis, colocando um grau de consciência nestes e um valor próprio ao "mundo natural" pouco defensável. É problemático dizer que valores residem na natureza, ou melhor, fora da humanidade, pois independente do caminho que se busca para apreendê-los (religião, contemplação, intuição, metafísica, dentre outras formas), tais valores são construídos pela capacidade humana, em interações na natureza, a partir do que esta define, em um dado contexto sociocultural, por amor, caridade, bondade, maldade, beleza, responsabilidade e integridade (HARVEY, 1996).

Interessante análise nesse sentido é feita por Ferry (1994), corroborado por Grönn (1994). O autor, de forma lúcida, não nega que este século possa consagrar o *slogan* "Ecologia ou barbárie", mas recusa o anti-humanismo presente no tipo de defesa da vida que pode conduzir a padrões totalitários de ecologia. O humanismo não-cartesiano reconhece que os seres vivos não são máquinas, o que cria uma obrigação para além da compaixão e da piedade e amplia o significado da vida e da relação com a natureza, caracterizando o que vem sendo denominado de *humanismo ecológico* com implicações sobre o que se define por Ecosocialismo.

Ainda no contexto da crítica ao ambientalismo conservador está o necessário questionamento e reflexão acerca do conceito normalmente difundido de holismo que, diferentemente do conceito marxiano de totalidade, pressupõe uma ordem preestabelecida, negando a historicidade e a capacidade humana de construir seu próprio destino. As correntes holísticas, muito em moda junto aos ambientalistas, e certas tendências mecanicistas e positivistas da própria tradição marxista, no geral, buscam o todo pela hipostasia deste, mistificando-o ou dando à totalidade um teor teleológico e absoluto. Isso faz com que o sentido contraditório da vida seja uma mera formalidade, vazia de conteúdo e de atividade humana consciente (KOSIK, 1989). A totalidade se transforma, então, numa abstração metafísica, que não considera a dialética base/superestrutura, micro/macro, singular/coletivo, concreto/abstrato, objetivo/subjetivo, indutivo/dedutivo, ignorando homens e mulheres como sujeitos históricos reais que constroem a realidade social, que criam e recriam o modo como nos relacionamos na natureza e como nos definimos enquanto natureza.

A última consideração a ser exposta aqui, recuperando um tema anteriormente apontado e fazendo a "ponte" com o item seguinte, vincula-se diretamente a uma postura que vem sendo reforçada no conjunto dos atores sociais ambientalistas defensores da parceria como forma solidária de prestação de serviços e que se pauta na ação cooperativa entre setores sociais, desvinculando-se de estratégias políticas ampliadas que articulem o local com o estrutural.

A sociedade é uma totalidade essencialmente contraditória, que pressupõe a indivisibilidade sociedade civil/Estado, sendo estruturalmente determinada pelo

modo de produção capitalista na presente fase do desenvolvimento humano. Em uma perspectiva gramsciana, o Estado é visto como a unidade orgânica e dialética entre os aparelhos de Estado e as organizações da sociedade civil, onde no seio desta última é que se estabelecem a *guerra de posições* e a democratização efetiva. Logo, achar que é suficiente a mudança comportamental e exclusivamente localizada e espasmódica, ilustradas nas conhecidas "experiências bem sucedidas", é ter uma concepção evolucionista, sem bases concretas do que ocorre na sociedade contemporânea. Além disso, é equivocado deixar a vida política unicamente a cargo das vias eleitorais da democracia representativa. A busca da socialização dos meios de produção, da redistribuição de renda, e do controle do uso dos bens naturais, não se viabilizará acreditando-se na cooperação capitalista. A democracia capitalista individualiza as relações de classe e os interesses coletivos no campo ideocultural e político, retirando qualquer sentido de ação coletiva na construção da história humana (PRZEWORSKY, 1989).

Baseando-nos neste tipo de análise crítica do ambientalismo, reconhecendo seu potencial transformador pela radicalidade de sua proposta societária, faremos a seguir alguns apontamentos relevantes sobre a centralidade do conceito de conflito ambiental nas lutas sociais e democráticas.

## CONFLITOS AMBIENTAIS

Por conflitos ambientais entendemos como toda situação inerente a uma sociedade de classes, estruturalmente desigual no uso e apropriação material e simbólica do patrimônio natural, em que um ator social (individual ou coletivo) se encontra em oposição consciente ou não a outro ator, a partir do momento em que se definem objetivos incompatíveis que conduzem ao enfrentamento na resolução de problemas ou no encaminhamento de propostas de ação (ACSELRAD, 1992).

Em um conflito ambiental há três etapas processuais: o surgimento de uma incompatibilidade no modo de se relacionar com um determinado ambiente e percebê-lo (conflito latente); a tomada de consciência de tal oposição (conflito incipiente); e a tomada de posição para enfrentá-lo e superá-lo (conflito manifesto).

Para se abordar um problema ambiental e os conflitos que este pode gerar, é importante o reconhecimento do patrimônio natural como bem coletivo, que deve ser gerido de forma sustentável e democrática. Esta postura, evidentemente, articula-se com a consolidação da percepção do uso e conservação dos bens naturais como parte de um processo social e econômico de concentração de interesses, de reconhecimento de identidades políticas, de participação cívica e de construção de valores democráticos nas decisões sobre a vida comum.

A relevância da categoria "conflito ambiental" para os movimentos sociais, está em alguns pressupostos:

- O entendimento de que a "questão ambiental" não se define a partir de uma realidade externa e objetiva (no sentido positivista), mas na percepção e compreensão do ambiente como totalidade complexa e territorial permeada por necessidades e interesses distintos e antagônicos. Portanto, o discurso dominante de considerar suficiente, para a resolução de tal questão, os aspectos comportamentais/

éticos e tecnológicos/científicos, não dá conta das implicações ambientais do modelo de desenvolvimento vigente e nem explicita os conflitos sociais que têm por objeto os bens naturais (conflitos ambientais).

- A certeza de que o discurso de que todos somos igualmente vítimas da destruição - discurso este que só faz algum sentido racional quando pensamos a destruição absoluta e final do planeta e da vida terrestre, é equivocado e ideológico. Os prejuízos ambientais decorrentes do uso privado do patrimônio natural e dos bens socialmente gerados são distribuídos desigualmente. Recentes pesquisas que mapeiam a ocupação de grupos sociais, localizando-os espacialmente, evidenciam que os que se encontram excluídos do processo produtivo e decisório são exatamente os que residem nas áreas mais insalubres e sujeitas a maiores riscos, o que comprova de forma cabal que a lógica sistêmica do Capital, em seu processo de expansão e reprodução, é intrinsecamente destrutiva da base natural e excludente na dinâmica social.

- O uso estratégico da categoria *conflitos ambientais*, como sendo favorável às lutas sociais democráticas e populares, por qualificar e integrar a ação organizada em defesa de justiça social e do direito à vida emancipada, saudável e sustentável.

Na Brasil, podemos identificar alguns exemplos de importantes movimentos sociais que, aos poucos, adotam abordagens ambientalistas em suas atividades concretas, além da CUT na esfera sindical. Temos o caso clássico do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), que num processo de organização comunitária de defesa da base territorial, se articulou nacionalmente com grupos acadêmicos e ONGs, constituindo-se num movimento de resistência e explicitação dos conflitos ambientais. Atua basicamente em reação à política de produção energética favorável ao setor industrial privado e ao modelo de matriz e construção de mega hidroelétricas, que deslocam populações e inundam áreas produtivas de relevante valor simbólico ou natural, criando um importante senso popular de identidade cultural e territorial e capacidade coletiva de se antagonizar ao modelo de desenvolvimento concentrador e predatório vigente no país. Nos últimos meses vêm ampliando o diálogo com o governo federal, Furnas e Eletrobrás, com uma pauta concreta de reivindicações que estão sendo negociadas, inclusive com a ciência do Presidente da República.<sup>1</sup>

Encontramos ainda o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra que, mesmo com ações na base, em certo sentido, contraditórias, pautadas pela escassez material e pela necessidade concreta de ter o acesso à terra assegurado para garantirem seus direitos elementares e se inserirem no processo produtivo, manifestam preocupações com o uso de áreas de grande valor natural. Chegou a ser assinado em 1997 um documento denominado *Pacto Chico Mendes*, em que grupos ambientalistas e a direção do MST se comprometeram mutuamente a defenderem a justiça social e o acesso à terra sem reforçarem práticas destrutivas da base natural, porém, em termos gerais, ainda há problemas a serem superados para que tal movimento social, como um todo, seja permeado por esta perspectiva. Os limites existentes entre a definição democrática do que é uma área que deve

1. Verificar site: [www.mabnacional.org.br](http://www.mabnacional.org.br)

ser preservada de modo integral, sem que seja para atender interesses das elites dominantes, e o que pode ser passível de ocupação humana, são tênues. Além disso, há uma dificuldade concreta em se viabilizar assentamentos nos moldes da produção coletivizada e sustentável por meio da agricultura ecológica, orgânica e variações outras, em um contexto de forte subordinação ao mercado, definido pela ausência de uma atuação governamental e uma política de Estado que garanta a perenidade de tal projeto. É aí que se explicitam os conflitos fundiários e de proteção natural, nos quais o MST cumpre função decisiva. Algo de grande relevância estratégica que pode provocar a mobilização de atores governamentais e de movimentos sociais em busca de alternativas satisfatórias. Cabe ressaltar, inclusive, que um dos exemplos mais recentes nesse sentido foi o caso vivido na região de Silva Jardim e Casimiro de Abreu, no estado do Rio de Janeiro, em áreas de entorno da Reserva Biológica de Poço das Antas, de grande importância para se evitar a extinção do famoso Mico-Leão Dourado. Após longo e intenso embate, Inbra, Ibama, MST, associações locais e Universidade Federal Fluminense, em 2002, conseguiram estabelecer um fórum apropriado que resultou no assentamento e no compromisso governamental de estabelecer a necessária viabilidade produtiva e ecológica na região (RIBEIRO, 2003). Porém, ainda são exemplos pontuais que não podem ser generalizados para todo o país.

Com o objetivo de ilustrar adequadamente os argumentos desenvolvidos neste artigo, é oportuno dar destaque ainda a dois exemplos de movimentos articuladores de diferentes agentes sociais do campo democrático e popular com finalidades ambientalistas: A Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA) e a Rede Brasileira de Ecosocialismo.

A RBJA foi fundada em setembro de 2001, reunindo movimentos sociais, ONGs, organizações de afrodescendentes, ambientalistas, indígenas, sindicatos de trabalhadores e pesquisadores universitários, contando em final de 2002 com cinquenta e cinco entidades, com o objetivo de explicitar a distribuição desigual dos riscos ambientais, evidenciando casos concretos de injustiça ambiental ocorridos no território brasileiro. Define justiça ambiental como sendo<sup>2</sup>:

“... um conceito aglutinador e mobilizador, por integrar as dimensões ambiental, social e ética da sustentabilidade e do desenvolvimento, freqüentemente dissociados nos discursos e nas práticas. Tal conceito contribui para reverter a fragmentação e o isolamento de vários movimentos sociais frente aos processos de globalização e reestruturação produtiva que provocam perda de soberania, desemprego, precarização do trabalho e fragilização do movimento sindical e social como um todo. Justiça ambiental, mais que uma expressão do campo do direito, assume-se como campo de reflexão, mobilização e bandeira de luta de diversos sujeitos e entidades, como sindicatos, associações de moradores, grupos afetados por diversos riscos [...], ambientalistas e cientistas.”

Atualmente realizam pesquisas que subsidiam a ação política, fomentam uma rede virtual e um sítio na Internet para a troca de experiências e mobilizações em

2 Consulte: Declaração de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental no site: [www.justicaambiental.org.br](http://www.justicaambiental.org.br)

torno de casos identificados, possuem um boletim semestral coordenado pelo Ibase e promovem eventos de aglutinação de forças, por meio de debates, apresentação de casos pelo país e deliberações conjuntas sobre estratégias de intervenção.

Com a vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em âmbito federal, ampliou-se em 2003 o movimento de afirmação do ecossocialismo como alternativa societária e civilizacional viável ao capitalismo, reunindo forças por meio da Rede Brasileira de Ecossocialismo. Composto basicamente por verdes do PT, ambientalistas de esquerda, militantes de outros movimentos sociais, grupos comunitários e professores universitários, seus membros defendem peremptoriamente que o socialismo pautado numa nova relação sociedade-natureza é o único caminho factível ao capitalismo e a qualquer modelo que desconsidere os aspectos relacionados à vida na Terra e sua sustentabilidade em longo prazo. Apresenta grande importância no cenário político atual por ser a expressão consolidada de um ideário que ainda não havia conquistado a devida notoriedade pública no Brasil. Seu documento inicial se pauta no manifesto internacional que, parcialmente, segue transcrito:

#### *"MANIFESTO ECOSOCIALISTA INTERNACIONAL*

*O século XXI se inicia com uma nota catastrófica, com um grau sem precedentes de desastres ecológicos e uma ordem mundial caótica, cercada por terror e focos de guerras localizadas e desintegradoras, que se espalham como uma gangrena pelos grandes troncos do planeta - África Central, Oriente Médio, América do Sul e do Norte -, ecoando por todas as nações.*

*Na nossa visão, as crises ecológicas e o colapso social estão profundamente relacionados e deveriam ser vistos como manifestações diferentes das mesmas forças estruturais. As primeiras derivam, de uma maneira geral, da industrialização massiva, que ultrapassou a capacidade da Terra absorver e conter a instabilidade ecológica. O segundo deriva da forma de imperialismo conhecida como globalização, com seus efeitos desintegradores sobre as sociedades que se colocam em seu caminho. Ainda, essas forças subjacentes são essencialmente diferentes aspectos do mesmo movimento, devendo ser identificadas como a dinâmica central que move o todo: a expansão do sistema capitalista mundial.*

*Rejeitamos todo tipo de eufemismos ou propaganda que suavizem a brutalidade do sistema: todo mascaramento de seus custos ecológicos, toda mistificação dos custos humanos sob os nomes de democracia e direitos humanos. Ao contrário, insistimos em enxergar o capital a partir daquilo que ele realmente fez.*

*Agindo sobre a natureza e seu equilíbrio ecológico, o sistema, com seu imperativo de expansão constante da lucratividade, expõe ecossistemas a poluentes desestabilizadores, fragmenta habitats que evoluíram milhões de anos de modo a permitir o surgimento de organismos, dilapida recursos, e reduz a vitalidade sensual da natureza às frias trocas necessárias à acumulação de capital.*

*Do lado da humanidade, com suas exigências de auto-determinação, comunidade e existência plena de sentido, o capital reduz a maioria das pessoas do mundo a mero reservatório de mão-de-obra, ao mesmo tempo em que descarta os considerados inúteis. O capital invadiu e minou a integridade das comunidades por meio de uma cultura de massas global de consumismo e despolitização. Ele expandiu as disparidades de riqueza e de poder em níveis sem precedentes na história. Trabalhou lado a lado com uma rede de Estados corruptos e subservientes, cujas elites locais, poupando o centro, executam o trabalho de repressão. O capital também colocou em*

*funcionamento, sob a supervisão das potências ocidentais e da superpotência norte-americana, uma rede de organizações trans-estatais destinada a minar a autonomia da periferia, atando-a às suas dívidas enquanto mantém um enorme aparato militar que força a obediência ao centro capitalista.*

*Nós entendemos que o atual sistema capitalista não pode regular, muito menos superar, as crises que deflagrou. Ele não pode resolver a crise ecológica porque fazê-lo implica em colocar limites ao processo de acumulação – uma opção inaceitável para um sistema baseado na regra “cresça ou morra”. Tampouco ele pode resolver a crise posta pelo temor ou outras formas de rebelião violenta, porque fazê-lo significaria abandonar a lógica do império, impondo limites inaceitáveis ao crescimento e ao “estilo de vida” sustentado pelo império. Sua única opção é recorrer à força bruta, incrementando a alienação e semeando mais terrorismo e contra-terrorismo, gerando assim uma nova variante de fascismo. Em suma, o sistema capitalista mundial está historicamente falido. Tomou-se um império incapaz de se adaptar, cujo gigantismo expõe sua fraqueza subjacente. O sistema capitalista mundial é, na linguagem da ecologia, profundamente insustentável e, para que haja futuro, deve ser fundamentalmente transformado ou substituído.*

*É dessa forma que retomamos à dura escolha apresentada por Rosa Luxemburgo: “Socialismo ou Barbárie!”, em que a face da última está impressa neste século que se inicia na forma de eco-catástrofe, temor e contra-temor e sua degeneração fascista.*

*Mas por que socialismo, por que reviver esta palavra aparentemente consignada ao lixo da história pelos equívocos de suas interpretações no século XX? Por uma única razão: embora castigada e não realizada, a noção de socialismo ainda permanece atual para a superação do capital. Se o capital deve ser superado, uma tarefa dada como urgente considerando a própria sobrevivência da civilização, o resultado será necessariamente “socialista”, pois esse é o termo que designa a passagem a uma sociedade pós-capitalista. Se dizemos que o capital é radicalmente insustentável e se degenera em barbárie, delineada acima, então estamos também dizendo que precisamos construir um “socialismo” capaz de superar as crises que o capital iniciou. E se os “socialismos” do passado falharam nisso, é nosso dever, se escolhemos um fim outro que não a barbárie, lutar por um socialismo que triunfe. Da mesma forma que a barbárie mudou desde os tempos em que Rosa Luxemburgo enunciou sua profética alternativa, também o nome e a realidade do “socialismo” devem ser adequados aos tempos atuais.*

*É por essas razões que escolhemos nomear nossa interpretação de “socialismo” como um ecossocialismo, e nos dedicar à sua realização.”*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o exposto, com as ambições pertinentes a um artigo, toda a argumentação produzida caminha no sentido de reafirmar a relevância estratégica do ambientalismo para o conjunto das forças populares, principalmente em suas tendências à esquerda que se articulam a movimentos sociais vitais para o processo de democratização radical da sociedade brasileira e para a requalificação do sentido de sustentabilidade.

Efetivamente, não é mais aceitável que alguns setores acadêmicos se comportem de modo simplista e ignorem a complexidade e profundidade do ambientalismo e

suas motivações mais inquietantes. Por outro lado, também é inadmissível que no universo científico e dos movimentos sociais se defenda a "salvação do planeta" sem considerar as relações sociais historicamente definidas, em um idealismo romântico que favorece a afirmação de um capitalismo de roupagem verde.

Apesar de um contexto profundamente preocupante em termos de possibilidades concretas de contraposição ao Capital, a incorporação do debate ambiental à prática de movimentos sociais populares e a aglutinação de forças expressivas do campo democrático em redes, em um processo de explicitação das contradições insuperáveis que o sistema se impõe, nos permite continuar a afirmar a viabilidade histórica do projeto de transformação societária e de afirmação do ecossocialismo como a entrada da humanidade em sua fase de liberdade e emancipação.

## BIBLIOGRAFIA

- ACSELRAD, H. *Meio Ambiente e Democracia*. Rio de Janeiro: Ibase, 1992.
- ARENDT, H. *A Condição humana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- BECK, U. *Risk Society*. Beverly Hills: Sage, 1992.
- DUARTE, R. A. de P. *Marx e a Natureza em O Capital*. São Paulo: Loyola, 1995.
- FERRY, L. *A Nova Ordem Ecológica, A Árvore, o Animal e o Homem*. São Paulo: Ensaio, 1994.
- GONCALVES, C. W. P. *Natureza e sociedade: elementos para uma ética da sustentabilidade*. In: QUINTAS, J.S., *Pensando e Praticando a Educação Ambiental na gestão do meio Ambiente*. Brasília: IBAMA, 2000.
- GRONN, M. *Uma discussão sobre Valores Éticos em Educação Ambiental*. Educação e Realidade, Porto Alegre, v. 02, n. 19, 1994.
- HARVEY, D. *Justice, Nature and the Geography of Difference*. New York: Blackwell, 1996.
- KOSIK, K. *Dialética do Concreto*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- LOUREIRO, C. F. B. *O Movimento Ambientalista e o Pensamento Crítico: uma abordagem política*. Rio de Janeiro: Quartet, 2003.
- LOUREIRO, C. F. B. [org.] *Cidadania e Meio Ambiente*. Salvador: Centro de Recursos Ambientais da Bahia, 2003-a.
- LOWY, M. e BENSARD, D. *Marxismo, Modernidade e Utopia*. São Paulo: Xamã, 2000.
- MARX, K. *Manuscritos Econômico-Filosóficos*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- McCORMICK, J. *Rumo ao Paraíso - A História do Movimento Ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.
- MÉSZÁROS, I. *Produção Destrutiva e Estado Capitalista*. São Paulo: Ensaio, 1989.
- MÉSZÁROS, I. *Para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo/Edunicamp, 2002.
- MINEIRO, P. 2003. *O ano da água doce lança alerta mundial*. Senac - Educação Ambiental, Rio de Janeiro, v. 12, n.1, jan/abril 2003.
- MORAES, A. C. R. *Meio Ambiente e Ciências Humanas*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.
- PEPPER, D. *Eco-Socialism*. London: Routledge, 1995.
- PRZEWORSKY, A. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- RIBEIRO, A. M. M. *Conflito Inca X Ibama prejudica pobres*. Justiça Ambiental, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, janeiro de 2003.
- WALDMAN, M. *Ecologia e Lutas Sociais no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1997.



# DEFESA CIVIL: UM OLHAR CRÍTICO

Maria Auxiliadora Ramos Vargas\*

## RESUMO

*O presente artigo promove uma breve reflexão acerca da política de Defesa Civil contextualizada na dinâmica que envolve Estado-Economia-Sociedade, situando as mudanças societárias significativas na alteração das relações sociais na contemporaneidade, o próprio surgimento da questão social e urbana, e os impulsos históricos decisivos no desenvolvimento das políticas sociais, aspectos alternativos das condições de vida de frações significativas de classe.*

*Resgata essa política em Juiz de Fora dimensionando-a através de um novo entendimento do seu papel interventivo e propositivo, contribuindo para que a mesma e o Serviço Social nela inserido tenham a sistematização de suas propostas subsidiada pela observação concreta das particularidades da questão urbana e social, amiculada à visão de totalidade social.*

*Palavras-chave: política de defesa civil; questão social e urbana; qualidade de vida; espaço urbano*

## ABSTRACT

*This paper aims at providing a reflection on civil defense politics contextualized in the State-Economics-Society dynamic. By doing so, it also tries to locate some of the most meaningful changes in the contemporary social relations, as well as to locate the very uprising of the social and urban issue, which stems from the decisive historical moves in the social politics development. These are decisive aspects for changes in life condition in many class slices.*

*The work also brings up the mentioned politics in Juiz de Fora, Minas Gerais, Brazil, reframing it through a new comprehension of its intervening and proposing role. The objective is to provide elements for the implementation of the politics and the social service that goes along with it. All these proposals should, nevertheless, be furnished by concrete observation of the social and urban issue, which should come articulated with the social totality perspective.*

## 1. INTRODUÇÃO

A crise vivenciada na contemporaneidade, apesar de nos lançar num contexto de muitos desgastes e desesperança, revela-se também como impulsionadora de muitas reflexões e criações nos diversos campos do conhecimento e ação humanos.

\* Especialista em Ações Institucionais e Saúde Coletiva - FSS/UJFF.

Valores como democratização dos espaços e relações, vínculo social, qualidade de vida, equidade e cidadania são elementos constitutivos do ideal de um projeto societário mais justo e igualitário e estão presentes em inúmeras produções literárias atuais. Bom sinal! Expressa-se aí a inquietação de muitos que, inseridos em diversos espaços dessa sociedade marcada pela crise e falta de perspectivas, mantêm seu olhar crítico sobre essa realidade, buscando revelar, a partir de sua natureza objetiva, tanto os elementos que repõem a exploração e a desigualdade, quanto os vetores de movimento, de mudança, os quais permitem a proposição, a abertura de caminhos concretos nas várias formas de intervenção social.

É da filiação a essa perspectiva que nasceram as inquietações e as bases da discussão presente neste artigo que trata de uma temática até aqui pouco trabalhada, conhecida e difundida, e que se pretende inédita nos aspectos que objetiva ressaltar: a política de Defesa Civil sob um olhar crítico, percebida para além de suas características imediatas - seu caráter emergencial e operativo e até mesmo "marginal" - ,como prática inserida na dinâmica das relações fundamentais da sociedade burguesa e, pois, marcada pela contraditoriedade e complexidade características da produção e reprodução da vida social nesses marcos.<sup>1</sup>

Numa primeira aproximação no sentido indicado, podemos, então, dizer que a Defesa Civil se apresenta como uma política que lida com manifestações da questão social, uma vez que se se insere nas diversas formas institucionais criadas pela sociedade para enfrentar tal questão. Questão social que surge como consequência de um modelo societário produtor de desigualdades e exclusão. Sua gênese está na contradição fundamental que demarca esta sociedade: a produção, cada vez mais social, que se contrapõe à apropriação privada do trabalho, de suas condições e seus frutos. Suas expressões traduzem-se no conjunto das desigualdades da sociedade capitalista madura, oriundas desse processo e que produzem a crescente miséria e destituição de direitos sociais. Mas que traduz também "as múltiplas formas de pressão social, de invenção e reinvenção da vida construídas no cotidiano (IAMAMOTO, 1998)". Podemos, então, dizer que a realidade com que se defronta a prática da Defesa Civil e que, pois, constitui e explica essa instituição, se tornará mais clara à medida em que se explicitarem as formas particulares como o poder, as instituições, a população vivem os reflexos das novas condições da produção capitalista

1 O Departamento de Defesa Civil / IF foi criado em 1984, e esteve incluído no organograma da Secretaria Municipal de Governo/PIF até o ano de 2001, quando passou à condição de Coordenadoria. Sua equipe profissional totaliza atualmente 31 técnicos distribuídos na Coordenação Geral, Setores Administrativo, de Informática, de Apoio e Manutenção, de Prevenção e Operações, Coordenação de Projetos e Social, e ainda 10 (dez) estagiários oriundos de 05 (cinco) diferentes cursos de graduação da UFPA. As demandas comumente registradas nos denominados boletins de ocorrência, através do atendimento de plantão 24 h. (hora de emergência 199) ou do contato pessoal do cidadão com a Coordenadoria, são avaliadas inicialmente pelos engenheiros que, além da orientação técnica dada diretamente ao usuário, promovem o encaminhamento devido aos setores competentes por viabilizar serviços, quando é o caso. A Defesa Civil tem ainda o papel de coordenação de um sistema, previsto pelo Plano Nacional de Defesa Civil, que envolvendo setores da administração direta e indireta, entidades públicas e privadas, organizações não-governamentais e associações diversas, viabiliza o atendimento à população nas situações de desastre e calamidade. É ainda, desenvolve inúmeros projetos de natureza preventiva englobando assim as diretrizes traçadas pelo Plano Nacional de Defesa Civil que prevê ações "de socorro, assistência social, reconstrução e prevenção".

contemporânea, conformando um novo contorno para a questão social, principalmente num âmbito que é sede dessa produção e cujo conhecimento é decisivo para a compreensão da ação da Defesa Civil: o âmbito urbano. De um modo bem genérico, pode-se dizer que o atual padrão de desenvolvimento do capital vem redefinindo a natureza da questão urbana no Brasil no sentido do crescimento das minorias urbanas ilegais e da redução do tamanho e responsabilidades do Estado na provisão das necessidades de consumo coletivo.

Atuando no foco da crise da cidade, a Defesa Civil depara-se com todas as conseqüências de um crescimento urbano acelerado e desigual, com a ausência de intervenções ou com intervenções fragmentadas na gestão do espaço urbano.

Uma reflexão sobre Defesa Civil, coerente com as indicações aqui apontadas, demanda uma referência à constituição da questão social na realidade brasileira contemporânea e, pois, às transformações societárias que incidem nesse contexto. Nesse artigo, essa referência se fará, privilegiando eixos temáticos que se destacam como fundamentais no entendimento da questão social contemporânea, sobretudo em suas refrações na vida urbana:

- a exclusão social como um elemento fundamental da questão social e urbana atuais;
- a redução do papel do Estado como um dos elementos que agudizam ainda mais a questão social hoje e
- a redução e desqualificação do controle democrático na gestão do público e, pois, da cidade, como elemento reforçador da exclusão política. Vale dizer que o objetivo, aqui, não é desenvolver uma reflexão profunda sobre esses eixos, mas pensá-los em sua intercorrência, ou seja, enquanto componentes de uma realidade de subalternidade política, econômica, social e cultural em relação aos bens e serviços oferecidos no âmbito da cidade.

Far-se-á também essa reflexão, pela tentativa de, minimamente, concretizar esses eixos através da aproximação com a realidade particular de Juiz de Fora. E ainda, e talvez seja esse o elemento mais importante, tentarei mapear os vetores que, real ou potencialmente, apontam para a contraface dos processos excludentes e antidemocráticos que constituem a realidade da Defesa Civil; todos esses aspectos, evidenciando que essa realidade é mais complexa do que aparenta ser.

Facilitar uma mudança no olhar sobre a Defesa Civil tomando mais clara a realidade que explica a sua própria constituição, elucidando seu papel e significado e deslocando-a da condição de política estritamente emergencial para a posição de propositora de intervenções e ações preventivas de resgate do espaço urbano com segurança e qualidade para os que dele usufruem: é o desafio desse artigo.

## *2. QUESTÃO SOCIAL E URBANA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA BRASILEIRA: A REALIDADE CONSTITUINTE DA PRÁTICA DA DEFESA CIVIL*

Novos fatos, novo tempo: "nova configuração da paisagem humano/social emerge na sociedade brasileira e no mundo (YAZBEK, 1996)". Modificações

aceleradas introduzem uma nova lógica social. Mundialização e transformações produtivas são processos que, sem dúvida, trazem pontos positivos incluindo as possibilidades de "desvendar enigmas seculares nas variadas áreas da vida humana e social (...) (WANDERLEY, 1997)". Mas, são inúmeros os efeitos perversos desses processos. E, numa tentativa de compreensão desse cenário, sobretudo em sua configuração brasileira, torna-se indispensável refletir sobre as mudanças geradas nas formas de acumulação do capital e seus rebatimentos em instâncias fundamentais da vida social: na redução dos gastos públicos e da responsabilidade do Estado com o social, no enfraquecimento dos atores coletivos e nas diferenciadas formas de resistência, enfim, na configuração de uma nova feição para a questão social a qual, como já sinalizei, é, nesse artigo, o elemento central para a compreensão da realidade que constitui o trabalho na Defesa Civil, especialmente se pensarmos nos rebatimentos das mudanças iniciadas, na gestão do âmbito urbano na sociedade brasileira.

Começo, para pensar essa realidade contemporânea, referenciando-me em outro marco do desenvolvimento da sociedade capitalista, qual seja, aquele da montagem do modelo fordista-keynesiano de produção e regulação estatal e sob o qual se formou um modelo específico de planejamento urbano. Esse objetivava a instauração de uma nova ordem produtiva que garantisse o progresso social e funcionalizasse o espaço a fim de permitir o desenvolvimento da grande indústria. As contradições inerentes a esse modelo – contradições entre a produção do capital e a reprodução da força de trabalho – foram rapidamente evidenciados na gestão urbana, demandando a provisão de bens e serviços produzidos fora dos circuitos imediatos de valorização capitalista, bens e serviços garantidos por um sistema público de proteção social e consumo coletivo. Nos países capitalistas centrais a ação do Estado fordista-keynesiano garantiu a implantação de uma rede pública de serviços sociais que responderam a essas demandas, por exemplo, ampliando o direito à moradia.

Contudo, nos países periféricos, a intervenção do Estado foi limitada para atender às amplas necessidades coletivas de reproduções. Aqui, os fundos públicos se destinaram, prioritariamente, a financiar a acumulação, privilegiando as camadas de maior renda, quando se dirigiam ao consumo coletivo. É essa lógica que está presente na formação das cidades nesses contextos e, pois, das cidades brasileiras – promovendo aí, o que KOWARICK (1988) denomina de espoliação urbana: uma exclusão social no urbano advinda de um padrão de desenvolvimento que possibilitou a captura do Estado pelo poder econômico, bem como a hegemonia desse no mercado imobiliário. Na verdade, no contexto latino americano, e mais especificamente no brasileiro, a configuração urbana se constituiu embasada em uma forma de organização do trabalho semelhante ao fordismo, mas sem seus compromissos, ou seja, um modelo voltado a potenciar a acumulação, em detrimento da reprodução da força de trabalho. Trata-se do modelo nacional-desenvolvimentista que marcou, de um modo geral, a concepção de cidade e as estratégias de intervenção na política urbana característica da complexa sociedade urbano-industrial que se engendrou no Brasil de 45 a 80.

Uma das principais características desse modelo de desenvolvimento urbano situa-se, então, no âmbito das formas de atuação do Estado mediante a questão

do acesso, sobretudo das classes subalternas, aos sistemas de proteção social e consumo coletivo. Na análise de YAZBEK (1996), essa modalidade de intervenção do Estado vem definindo o caráter das políticas sociais brasileiras enquanto, "casuísticas, inoperantes, fragmentadas, superpostas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos" (p. 37).

Assim, esse modelo de desenvolvimento, bem como essa matriz de intervenção estatal a que estou me referindo expressam, na verdade, as condições históricas que vêm repondo as contradições da sociedade brasileira, a exclusão de grandes parcelas da população no tocante aos serviços de bem-estar coletivo que atendem às necessidades básicas da vida urbana e também no tocante às decisões referentes a esse âmbito. Expressam, do mesmo modo, traços fundantes das relações políticas e sociais brasileiras que, segundo CHAUÍ (1994), são refeitos periodicamente, conformando uma organização social marcada pela "impossibilidade de realizar a política democrática baseada nas idéias de cidadania e representação" que é substituída "pelo favor, pela tutela, pela cooptação ou pelo pedagogismo vanguardista".

São, pois, esses traços, elementos significativos também para se compreender um importante aspecto da questão social, que, como já indiquei, se refere às formas como os sujeitos, vivem e resistem às diversas faces da exclusão.

A partir da crise do capital que eclode na década de 70, tanto o cenário internacional como o brasileiro passam a viver alterações no padrão de acumulação capitalista, regidos pela hegemonia do capital financeiro que incorpora o ideário neoliberal, reestruturando as relações sociais e políticas.

Ao lado da estagnação econômica no plano mundial, o desmonte do Leste Europeu na década de 80 gera uma mudança na distribuição do poder mundial; a intensa concorrência por novos mercados e a competitividade exigem mudanças no padrão de produção, atendidas através do modo flexível de acumulação.

Essa reestruturação produtiva traz ainda, como traço característico, a articulação entre descentralização produtiva e avanço tecnológico, tendo como uma de suas conseqüências uma pequena parcela da classe trabalhadora dotada de força de trabalho altamente qualificada, com emprego estável e acesso a direitos trabalhistas e sociais, e uma larga parcela da população com trabalhos precários, temporários, subcontratos, quando não é expulsa, sobrando, desnecessária. Se impõem aí os processos de heterogeneidade, fragmentação e complexificação da classe trabalhadora (ANTUNES, 1995).

A denominada "modernização da produção", segundo IAMAMOTO (1997), vem redundando, contraditoriamente, na recriação de formas de trabalho antigas, como o trabalho a domicílio, o trabalho familiar, o não reconhecimento de direitos sociais e trabalhistas e, fundamentalmente, um maior índice de desemprego estrutural.

Pode-se afirmar que, no caso brasileiro, esse quadro apresenta-se com uma complexidade ainda maior, uma vez que toda a fragmentação do trabalho observada nesse momento conjuntural, soma-se ao persistente desemprego estrutural e às "relações de trabalho presididas pela violência", nas suas mais diferenciadas formas.

Vivemos uma transição histórica entre o modelo de desenvolvimento que combinou crescimento, integração, mobilidade e desigualdade e o que está sendo gerado pela globalização e a reestruturação produtiva, cujos contornos não são

ainda evidentes, mas que já se apresenta como portador de novos mecanismos e padrões de desigualdades. É talvez uma das mais significativas consequências da experiência neoliberal no Brasil seja a ampliação do desemprego e das desigualdades sociais, criando uma pobreza extrema, e com isso, a fragmentação social.

Mas a caracterização do quadro brasileiro no contexto contemporâneo não se completa se não pensarmos nas mudanças ocorridas no Estado, caracterizadas, de um modo geral, por um enjugamento dos gastos governamentais. Na análise de NETTO (1999), a implementação, no Brasil, do projeto político do grande capital, através da receita neoliberal significou a ruptura com o modelo de Estado "similar a um Estado de bem-estar social", ou seja, "com amplas responsabilidades sociais, garantidor de direitos sociais universalizados", modelo que se esboçou nos princípios estabelecidos pela Constituição de 1988.

De acordo com essa argumentação, a forma de atuação do Estado brasileiro no contexto atual é de suma importância para o projeto de integração do país à economia mundializada sob o domínio do grande capital, ou seja, é esse projeto que explica a reforma do Estado expressa, sobretudo, na redução de seu papel empresarial, na privatização do patrimônio público e na "redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais voltadas para a massa dos trabalhadores" (NETTO, 1999). A política social estatal, nesse contexto, se molda segundo a estratégia do capital à qual se contrapõe a universalidade, sendo calcada na mercantilização e privatização.

Pode-se concluir, então, sobre as transformações na realidade brasileira contemporânea, que a associação da tradição autoritária e excludente, das relações de favor e dependência, aos "efeitos modernos" do grande capital, tem resultado num encolhimento dos espaços públicos e no alargamento dos espaços privados, em que a classe dominante faz do Estado o seu instrumento econômico privado por excelência.

Toda a redefinição esboçada anteriormente, promove um movimento tendencial de mudança na organização urbana brasileira e o desaparecimento do modelo clássico da cidade industrial que vem sendo substituída pelos centros de comércio e serviços, sedes da gestão do capital financeiro. Tem significado também a descentralização político administrativa sem uma contrapartida financeira e o crescimento das maiorias urbanas ilegais.

Nesse ponto, retomo a discussão feita até então, no sentido indicado anteriormente, ou seja, como discussão que subsidia o desvendamento da Defesa Civil por revelar a realidade que constitui o trabalho desenvolvido pela instituição, mostrando-o, pois, para além de suas funções emergenciais, relacionadas aos fenômenos naturais, mas como uma instituição que tem um sentido na dinâmica das relações sócio-políticas da sociedade contemporânea.

A realidade urbana contemporânea traz para o cotidiano das instituições de atendimento à população, os traços característicos da desorganização das cidades. A política de Defesa Civil é parte do aparato institucional existente para o enfrentamento das questões postas pela dinâmica social contraditória, confrontando-se com a pauperização e o não acesso a direitos sociais de grande maioria de seus demandatários.

Oficialmente, a Defesa Civil tem como objetivo atender a população no intuito de garantir o seu direito natural à vida através da avaliação e orientação

nas situações de risco, naturais ou provocados pelo homem, e que possam levar aos desastres ou à calamidade. Contudo, nesse trabalho, a equipe, até 1997, basicamente composta por engenheiros, se depara, cotidianamente, com situações que extrapolam a intervenção técnica e de socorro, esbarrando na pobreza extrema, na falta de alternativas concretas e de potencial de pressão da população para alterar suas condições, o que se evidencia não só na situação de vulnerabilidade e exclusão em que se encontram seus usuários no tocante aos bens e serviços coletivos relacionados especificamente à estrutura urbana, como, de um modo geral, no tocante aos serviços de saúde, educação e assistência, precariamente oferecidos, bem como na exclusão em relação aos canais de participação política - vale dizer, situação agudizada no contexto contemporâneo. Sobre isso, é interessante notar que é justamente a partir de 1998 que se dá o ingresso do Assistente Social no quadro da instituição, como uma estratégia para equacionar essas demandas diferenciadas.

Uma primeira afirmação que se pode fazer sobre a Defesa Civil é, então, que, analisada criticamente, apresenta-se como "canal de entrada" de diversas demandas que denunciam a fragilização das Políticas Sociais e a inoperância do Estado no enfrentamento da Questão Social.

Ao buscar a intervenção da Defesa Civil, a população mais pauperizada tem, nessa política, a "porta de entrada" para suas diversas demandas, que apontam para a busca de saídas individuais ou coletivas para as necessidades de um segmento de classe que luta pela subsistência. É o apelo à efetivação dos direitos: direito à moradia, ao reconhecimento de sua dignidade, à saúde, assistência social, ao trabalho, à qualidade de vida, à segurança, ao acesso. Na questão que se coloca para a Defesa Civil, uma das formas essenciais de espoliação a que é submetida a sua população usuária é a que se refere ao direito de usufruir do território urbano. "A lógica, também econômica, do modo de regulação concentrador de rendimentos impõe outra desigualdade: a do acesso à terra urbana, garantido apenas a quem pode pagar por ela, em algum ponto do espaço urbano." (DANIEL, 1997, p. 295).

As análises referentes ao município de Juiz de Fora sinalizam que, nas décadas de 80 e 90, a cidade viveu a verticalização do Centro e seus entornos, e a horizontalização da periferia, sendo que neste último processo, ao lado da expansão legal, observou-se o problema dos loteamentos irregulares e das invasões de áreas públicas ou particulares, "alternativas, opções ou soluções encontradas pelas classes de pequenos rendimentos para se inserirem no espaço urbano". (Prefeitura Municipal, 1996 de Juiz de Fora, p. 77)

Decorrente de todas essas colocações, pode-se dizer, então, que as inúmeras situações de risco identificadas na realidade com a qual se defronta a Defesa Civil traduzem, não somente ou muito pouco, a intervenção de fenômenos naturais na condição de vida dos indivíduos, mas sim

*os impactos destrutivos do sistema (que) vão deixando marcas exteriores sobre a população empobrecida: o aviltamento do trabalho, o desemprego, a debilidade da saúde, o desconforto, a moradia precária e insalubre, a alimentação insuficiente, a ignorância, a fadiga, a resignação (...)* (YAZBEK, 1996 p. 61.)

Quando fenômenos naturais interferem, estes reforçam a concepção de que os mais vulneráveis socialmente serão os mais atingidos<sup>2</sup>. Um outro ponto levantado por Yazbek (1996) e que subsidia essa discussão é o indicativo de que muitos desses sinais que marcam a "população empobrecida" escondem sua capacidade de construir formas de resistência para sobreviver. Aproximando essa indicação da realidade da Defesa Civil, pode-se dizer que aquelas já mencionadas situações de risco que acionam o trabalho da instituição, além de traduzirem as condições sócio-econômico-políticas de vida de seus usuários e não apenas a ação de fenômenos naturais, expressam também as soluções alternativas encontradas por essa população. O que na análise de muitos é apontado como "ilegal" ou "ilegítimo" mostra-se, na realidade, como forma de resistência ao não reconhecimento de direitos.

A essas alternativas entendidas como o conjunto de formas concretas que a população encontra para enfrentar a pobreza, CARVALHO e HAGUETTE (1984) denominaram "estratégias de sobrevivência". Estas seriam constituídas pelo

*conjunto de comportamentos e expedientes, principalmente em torno do trabalho, que estariam sendo utilizados pelos estratos mais baixos dos trabalhadores urbanos para resistir e se reproduzir, nas condições socialmente adversas do desenvolvimento recente.*

Pode-se exemplificar através das práticas que objetivam ampliar a renda e que se situam à margem do mercado formal de trabalho - biscates, trabalho doméstico, etc. Outras formas de enfrentamento se dão através da constituição da "cidade informal", ocupação de áreas de risco ou edificações de risco (incluindo as constituídas de material provisório), que se colocam como alternativas à carência de moradias seguras e próprias, e que - de acordo com a observação da realidade dos usuários da Defesa Civil de Juiz de Fora - quase nunca se apresentam mais ameaçadoras do que a impossibilidade de morar (o desabrigo)<sup>3</sup>. A exemplo, os problemas relacionados à qualidade das moradias somaram um total de 30 a 40% das vistorias realizadas nos anos de 1997 a 2001, que foram assim caracterizadas:

2. Jornal Tribuna de Minas - Juiz de Fora, 19 set. 1999 - Cidade, p. 04, Manchete: "Chuva aumenta riscos em áreas irregulares." A pesquisa encomendada pela EMCASA à UFJF para delimitar o déficit habitacional de Juiz de Fora detectou a existência de 81 bairros formados por população de baixa renda. Esta condição financeira fez com que as pessoas buscassem alternativas precárias: ocupação de áreas devolutas públicas e particulares, auto-construção em áreas de risco, insalubres e com muita declividade. Ainda de acordo com o documento, é evidente que a vontade política dos governantes ainda não foi traduzida em ações [...].
3. Segundo o Plano Diretor de Juiz de Fora (1996), no que diz respeito à produção do espaço urbano, "[...] a produção informal é a prática utilizada pelos segmentos mais carentes da população, constituídos por proprietários fundiários e não proprietários, sem acesso à produção formal de moradias, para os quais a ocupação irregular do solo urbano torna-se tática de sobrevivência. A atuação desses agentes está fortemente vinculada ao processo de periferização da cidade." Acresce ainda que, "num primeiro momento, a inexistência de infra-estrutura e a posse irregular da terra têm um peso reduzido em relação aos critérios de localização. A eles, o que importa é o primeiro passo rumo à inserção no habitat urbano, assegurando obter, através da moradia, abrigo e proteção, à estabilidade, a convivência e a consciência de pertencerem ao meio em que vivem."

"ameaça de desabamento de edificação", "construção irregular", "desabamento parcial de edificação", "desabamento total de edificação", "destelhamentos parcial e total da edificação", "infiltrações, rachaduras ou trincas em laje, parede, muro ou piso" (conforme padrão adotado pela Defesa Civil). Além de evidenciar o quadro de precariedade habitacional existente em bairros periféricos da cidade, as vistorias técnicas elucidaram também a instabilidade e/ou intervenções inadequadas em áreas diversas totalizando 26% das ocorrências registradas nos mesmos anos acima mencionados: "ameaça ou deslizamento de encostas e escavações irregulares". Esses dados sinalizam, entre outros fatores, um desequilíbrio no que diz respeito à aplicação de recursos públicos para atender à população de baixa renda<sup>4</sup>. Tal quadro, tradicionalmente característico das políticas públicas brasileiras, se agrava numa conjuntura onde os municípios, destituídos de investimentos oriundos do governo federal, vêem-se aprisionados frente às demandas habitacionais e limitados no que diz respeito à criação de alternativas para o enfrentamento de tal problemática<sup>5</sup>.

Porém, essas limitações estendem-se para além da carência de recursos, esboçando características como a morosidade do poder público na aprovação de projetos de novos loteamentos, o que impulsiona o descumprimento da legislação; a insuficiente adoção de instrumentos de regularização, facilitadores na incorporação da "cidade real" como parte integrante do contexto urbano e mesmo uma intervenção mais efetiva no sentido de criar mecanismos que obriguem os proprietários de terras improdutivas a dar destinação social às mesmas, favorecendo a oferta de lotes urbanizados à população excluída desse direito. O trabalho da Defesa Civil se dá, então, com essa realidade que, através de vetores sócio-político-econômicos diversos, foi se constituindo: a realidade da cidade informal.

O não reconhecimento de que determinadas práticas como a opção pelo local de risco como espaço de morar, a autoconstrução sem a devida orientação técnica, a utilização de materiais provisórios na constituição da moradia (tábuas, madeirite, zinco, latão, papelão, lona, placas de muro e outros), e até mesmo intervenções inadequadas sobre o meio ambiente surgem como alternativa para segmentos populacionais de baixa renda usufruírem da territorialidade urbana, caracteriza a negação das estratégias de sobrevivência e da cidade informal, tão presentes na realidade contemporânea. Entre as conclusões e recomendações finais do Seminário Internacional "Os desafios da Cidade Informal", realizado em Belo Horizonte em setembro de 1995, está o reconhecimento de que "a cidade formal e a informal devem ser consideradas partes indissociáveis do mesmo fenômeno

4 Segundo o Jornal Tribuna de Minas - Juiz de Fora, 19 set. 1999 - Cidade, p. 01, "o número de submoradias em Juiz de Fora cresceu 93,7% em apenas três anos. Com população de 424.479 habitantes (censo de 1996), a cidade tem cerca de 29.219 pessoas - 6,88% de seus moradores - vivendo em moradias improvisadas em mais de 80 loteamentos [...]".

5 MARICATO (1997, p. 321) aponta que "a centralização da política habitacional pelo governo federal durante o regime militar (centralização de recursos, definição de programas e execução através dos agentes do SFH - Sistema Financeiro de Habitação), desobrigou governos municipais e estaduais a formularem sua própria política (...) No final dos anos 80, alguns governos estaduais e municipais ensaiam a elaboração de políticas regionais e locais. Tradicionalmente os municípios (mesmo as grandes capitais), nada investem em política habitacional. Muitos não dispõem nem mesmo de um órgão com competência para formulá-la e operacionalizá-la [...]"

urbano contemporâneo<sup>5</sup>; e ainda, a orientação de que "para superar os desequilíbrios que caracterizam a cidade contemporânea, é necessário agir ativamente no sentido de INTEGRAR A CIDADE INFORMAL, e também, mais amplamente, no sentido de promover a reforma urbana".

A reforma urbana, que sugere um conjunto de propostas, leis e ações inovadoras - IPTU progressivo, solo criado, áreas especiais de interesse social, concessão do direito real de uso, entre outros - pressupõe ainda uma revisão da estrutura pública administrativa, que traz como herança de governos ditatoriais, autoritários e/ou elitistas, práticas de clientelismo, empreguismo, corrupção, burocratização e ineficiência no encaminhamento das demandas da população, além de promover uma mistura entre o público e o privado, opondo-se aos direitos de cidadania. O que se vislumbra, através das tendências organizacionais recentes é a "horizontalização (isto é, a descentralização e a quebra de estruturas verticais), a participação em coletivos de trabalhadores de perfil matricial, a abordagem voltada ao cidadão [...] (p. 300).

Tais propostas de mudança devem levar a efeito ações que traduzem a cidade na sua diversidade cultural, espacial, econômica e social, respeitando as formas como os indivíduos sociais a ocupam e entendem. Boa parte das experiências de planejamento local desconsideram tais características, definindo critérios e intervenções de maneira arbitrária, dificultando uma aproximação maior entre o cidadão e o processo de prestação de serviço público. Essa consideração estende-se a diversas políticas públicas estruturadas verticalmente, sem levar em conta dados da realidade social fundamentais para a eficácia das mesmas; e ainda, sem a participação daqueles diretamente interessados em seus resultados qualitativos.

*(...) As cidades não são homogêneas, mas sim recortadas em pedaços, com suas próprias identidades, regras e formas de sociabilidade (MAGNAR, 1984). (...) cada pedaço da cidade é constituído socialmente, tem uma história, e não pode ser definido de maneira arbitrária, por critérios materiais, por um profissional de serviço público (...) (p. 303)*

É fundamental observar que a possibilidade de tornar o poder mais transparente e susceptível ao controle social é fator presente na discussão da eficácia da gestão das políticas sociais a partir da década de 80. Apesar desse avanço, a ausência de interrelação entre as mesmas políticas coloca-se como um grande entrave a ser superado. As necessidades dos cidadãos não são satisfeitas apenas pela intervenção de uma política isolada, mas pela interação entre as diversas ações setoriais. A qualidade de vida passa pela interação de várias dimensões do bem-estar físico, psíquico e social. Envolvendo as várias dimensões sociais da vida como saúde, educação, trabalho, habitação, a intersetorialidade sugere a

*possibilidade de solução dos problemas do cidadão de maneira integrada, considerando-o na sua totalidade (...) passando também pelas relações homem/natureza (...) Nessa perspectiva, a intersetorialidade não é um conceito que engloba apenas as dimensões das políticas sociais, mas também a sua interface com outras dimensões da cidade, como sua infra-estrutura, ambiente, que também determinam a sua organização e regulam a maneira como se dão as relações entre os diversos segmentos sociais. (JUNQUEIRA, 1997)*

Então, descentralização e intersetorialidade apresentam-se como concepções diretamente interligadas na construção de um novo modelo de gerenciamento da cidade, centrado no cidadão, em sua participação e em suas necessidades e direitos. Aposta-se na democratização da gestão pública através da criação de novas instâncias de poder, redefinindo as relações Estado/Sociedade. A questão da cidade informal e as discussões que ela gera mostram, então, que o trabalho da Defesa Civil está inscrito na dinâmica das instituições e interesses que organizam o urbano, ou seja, é um trabalho que se defronta cotidianamente com interesses e concepções políticas, bem como com os mecanismos diversos que Estado e Sociedade Civil criam para se representar.

Ao intervir na realidade, buscando identificar e avaliar quadros de risco, a Defesa Civil se vê em contato permanente com situações que demandam a atenção dos diversos setores administrativos locais e compromete-se com a sistematização e encaminhamento dessas mesmas demandas para as políticas competentes por viabilizar os atendimentos necessários. Pode-se exemplificar, como demandas mais frequentes, aquelas vinculadas à viabilização de obras de infra-estrutura urbana, limpeza urbana, assistência social caracterizada pelo acesso a recursos e programas assistenciais, trabalho (acesso à renda) e, principalmente o acesso à habitação segura e própria, podendo-se discriminar tanto a demanda por materiais de construção para reparos em edificações precárias como pela moradia segura (no caso das edificações de risco), ou mesmo pelo local onde a residência possa ser edificada com segurança naqueles casos onde as áreas são caracterizadas como "áreas de risco". Destacam-se ainda os encaminhamentos feitos ao setor de fiscalização municipal e a interrelação da Defesa Civil com os setores que atuam no planejamento de ações de proteção ao meio ambiente.

Observa-se que a noção de sistema/trabalho articulado, que envolve a doutrina de Defesa Civil (e está prevista no Plano Nacional de Defesa Civil do Ministério do Planejamento e Orçamento), contempla uma estrutura que vai desde órgãos da administração pública federal até organizações não governamentais e associações diversas, estando centrada na articulação desses órgãos para as atividades de "redução de desastres" / socorro. Destaca-se aí o caráter operativo atribuído à mesma. No cotidiano de atuação da Defesa Civil, essa perspectiva de trabalho articulado e de interrelação de setores se perde muitas vezes, em meio à burocracia ou ineficiência presentes no planejamento/atendimento realizados pelos setores competentes. Evidencia-se a fragmentação na maneira de pensar a cidade e a população que nela vive, fator dificultador da implementação de uma lógica preventiva. Fragmentação de atribuições, divisão perversa de competências entre quem pensa e quem implementa e controla o uso e a ocupação do solo (excluindo a participação dos primeiros interessados nessas mudanças: os cidadãos), inadequação da legislação urbanística e ainda, subordinação das políticas sociais a interesses econômicos e políticos, são marcas características de um modelo político-administrativo, na sua essência, ainda pouco alterado.

Superar essa fragmentação no interior do aparato estatal municipal exige um novo formato organizacional da Prefeitura como um meio de torná-la mais adequada às necessidades dos cidadãos.

*A população não é homogênea. Nem nas suas necessidades nem nas suas aspirações. A intervenção da Prefeitura em seu território deve respeitar as singularidades da população e do espaço onde vive e/ou trabalha, para isso é necessário estabelecer critérios que permitam formular objetivos e metas, a partir de prioridades, que promovam a qualidade de vida da população, mediante o acesso a bens materiais e imateriais disponíveis. Nesse sentido, o critério geográfico, do território, ocupa um lugar particular, pois é aí que as pessoas vivem e interagem com seu meio (JUNQUEIRA, 1997, p. 7).*

Uma proposta fundamentada nesse princípio sugere a regionalização, descentralizando os serviços e promovendo um trabalho articulado numa rede de ação social. Essa rede deve identificar os problemas e encaminhar soluções integradas, e ainda, demanda a sensibilização dos diversos atores sociais envolvidos no processo, inclusive dos servidores municipais (pois é da sua prática e da sua capacidade de comprometer-se que depende a eficácia desse novo projeto).

### 3- O CARÁTER PROPOSITIVO DA DEFESA CIVIL

A contemporaneidade é marcada por avanços, desgastes e novos desafios. Do chão desse tempo nascem as possibilidades de criação do novo, de reinvenção da vida. Na tentativa de compreender como a condução democrática de relações e serviços (projetos) se concretiza, reforçando a democracia na vida social, algumas experiências alternativas do espaço urbano serão utilizadas como referência para a estruturação de uma nova lógica também para o trabalho da Defesa Civil.

O ponto de partida das experiências que hoje revelam-se inovadoras no contexto das cidades brasileiras é o da defesa da democratização dos espaços e do resgate dos direitos sociais. Ao lado das categorias tradicionais que compõem o modelo "central-desenvolvimentista" de gestão das cidades, surgem iniciativas e novos padrões de intervenção que afirmam a possibilidade do exercício dos mais elementares direitos ligados à vida: o direito de morar, de usufruir do urbano.

As críticas às políticas urbanas características do modelo "nacional-desenvolvimentista" já esboçado anteriormente, aguçaram-se à medida em que o processo de oposição ao regime autoritário cresceu, ganhando força nos anos 80.

*[...] Surgem alternativas de políticas urbanas ou setoriais, algumas vezes encampadas por partidos políticos em seus programas de governo ou mesmo por administrações mais progressistas. Criticava-se, entre outros, a centralização de poder no executivo, a deterioração ambiental, as obras faraônicas de discutíveis resultados, a ineficácia de um planejamento urbano burocratizado e o elitismo da legislação urbanística, a falta de propostas para a cidade real e os critérios financeiros que regem a política habitacional. (BONDURKY, 1995, p. 263)*

Esse debate dá ênfase a vários aspectos fundamentais como participação comunitária, respeito ao meio ambiente, desenvolvimento de novas formas de gestão dos empreendimentos habitacionais, concretizando-se em programas promovidos por prefeituras, sobretudo quando as mesmas priorizam a questão social.

Tem destaque a introdução de conceitos e instrumentos sobre Política Urbana, na Constituição de 1988, como fruto da pressão de movimentos sociais que lutaram em prol de uma reformulação das condições de vida nas grandes cidades, sendo os planos diretores considerados os fios de condução desse processo.

Como aponta Bonduki (1995), independentemente da qualidade intrínseca de cada um dos programas ou projetos, estes simbolizam alternativas crescentemente adotadas pelas administrações preocupadas com a renovação da ação governamental e com a questão social. São características, que segundo o mesmo autor, compõem a postura denominada "ambiental-participativa".

Uma análise desse conjunto de práticas permite-nos afirmar que o resgate da qualidade de vida no espaço urbano está diretamente atrelado a iniciativas que priorizam a descentralização, a participação popular, a inversão de prioridades na destinação orçamentária, entre outros.

Torna-se indispensável, situar minimamente, mesmo que utilizando tão extensa citação, as diretrizes comuns que norteiam tais ações e que são elucidativas de um novo modelo interventivo:

- *gestão descentralizada e democrática, com destaque para o papel do poder local e para a articulação das políticas setoriais;*
- *criação de canais institucionais de participação popular, como conselhos de gestão urbana e participação dos cidadãos nas decisões sobre as prioridades de governo, através da elaboração do orçamento participativo e acompanhamento da execução orçamentária;*
- *inversão de prioridades para garantir o direito à vida e à cidade;*
- *parceria entre poder público e organizações não-governamentais para o desenvolvimento de programas e projetos, através do estímulo a processos auto-gestionários e co-gestionários em programas de produção do habitat e de geração de emprego e renda;*
- *busca de barateamento da produção habitacional através de novas formas de gestão, produção e do financiamento direto para o usuário final e do reconhecimento da cidade real, através da regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas espontaneamente;*
- *compatibilização entre preservação do meio ambiente e implantação de projetos urbanos, produção habitacional e recuperação ambiental de áreas de preservação já ocupadas;*
- *busca de reaproveitamento, através da reciclagem, dos dejetos urbanos visando a preservação ambiental e sua reutilização em programas públicos;*
- *prioridade para o transporte coletivo e para a segurança no trânsito.* (BONDUKI, 1995).

Alguns municípios brasileiros são alvo de estudos e reconhecimento, inclusive por parte de importantes organismos internacionais, pelos notórios avanços na área social, através da adoção de práticas que resultam, num fim último, em maior qualidade de vida para a população beneficiada. Dentre eles, podemos citar: Fortaleza (CE), Porto Alegre, (RS), Betim (MG), Diadema (SP), São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Recife (PE), Londrina (PR), Santo André (SP), Campinas (SP) e Rio de Janeiro (RJ).

Tais encaminhamentos, como sinaliza Alfonsin (1997), podem ser exemplificados:

*Vê-se que o Plano Diretor de Diadema é bastante progressista, ao incluir muitos instrumentos de reforma urbana, dentre os quais fica claro um significativo reconhecimento da ocupação informal do município e o desejo do Poder público de incorporá-los à cidade legal através da adoção, admitida pela municipalidade, de padrões diferenciados nas AEIS<sup>4</sup> (p. 100).*

Esse mesmo município traz assegurada em sua Lei Orgânica, a urbanização, regularização fundiária e titulação de áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, exceto nos casos de área de risco. Como consequência de uma política administrativa que, além de avançar na legislação, avança também na efetivação de direitos, tem-se no decorrer de 11 (onze) anos de intervenção (1985/1996), 31.923 famílias beneficiadas através dos instrumentos já citados.

Outro processo significativo, entre os vários que podem ser citados, é o vivido por Recife que totalizou 151.099 famílias beneficiadas por iniciativas da mesma natureza. Segundo índices publicados na Folha de São Paulo, de 02/06/96, 42% da população da capital pernambucana (que tem um total de 1,3 milhão de habitantes), vivia em áreas de risco ou em precaríssimas condições de habitação. Fortaleza (CE) mostra características marcantes desta nova postura de gestão urbana, marcada pela descentralização do poder e pela participação popular, além das mudanças no formato organizacional de sua Prefeitura. O caráter intersetorial de suas intervenções combina mudanças na estrutura física, como urbanizações de favelas com programas sociais, programas de geração de emprego e renda.

Fica claro que, apesar da política habitacional ocupar um lugar central na política urbana, as experiências identificadas como inovadoras não restringem-se apenas ao acesso à habitação, mas buscam "(...) garantir o direito à habitação e à cidade através de uma inversão de prioridades nos investimentos públicos, destinando mais recursos às áreas sociais." (BONDUKI, 1995, p. 265).

Conforme Bonduki, retomando Diadema, município já citado, tem-se somente entre os anos de 1983/1993, uma melhoria na qualidade de vida representada por indicadores sociais e urbanos exemplares:

	83	93
Ruas pavimentadas	15%	97%
Ruas com iluminação pública	17%	93%
Favelas urbanizadas	0	66%
Córregos canalizados	0	70%
Atendimento à pré-escola	13%	53%
Mortalidade infantil	83 por mil	2,6 por mil

Fonte: BONDUKI, 1995, p. 265

Mostra o quadro acima, que a atenção se volta para diversos aspectos de infra-estrutura e também de saúde e educação. A preservação do meio ambiente é destaque em experiências localizadas nos manguezais de Vitória (ES), na represa

do Guarapiranga em São Paulo e na Serra do Mar em Cubatão, sendo emergentes do conceito de desenvolvimento sustentável que busca articular o desenvolvimento com respeito ao meio ambiente. E ainda representativas são também as experiências realizadas através do reaproveitamento dos dejetos urbanos, visando a preservação ambiental e sua reutilização em programas públicos, como a que ocorre em Londrina (PR). Como resultado, tem-se, entre outros benefícios, a geração de material de construção para empreendimentos habitacionais a baixo custo.

Numa postura avaliativa dos dados observados nos diversos municípios brasileiros, tem-se que nada indica serem essas práticas perfeitas; na verdade, apresentam-se como experiências de uma nova postura ainda em formulação. Mas que certamente apontam inúmeros aspectos positivos além dos que já foram esboçados, podendo-se acrescer: a existência, cada vez maior, de instrumentos legais facilitadores da democratização do urbano; o esforço do poder público de ir até as comunidades no intuito de ouvi-las e considerá-las nesse processo (digase, oportunamente, que o surgimento dessas práticas administrativas têm uma relação direta com a pressão de movimentos populares que souberam exigir posturas dos poderes públicos); a experiência acumulada dos municípios, que têm uma média de 05 a 10 anos de desenvolvimento desses projetos; a presença do trabalho interdisciplinar; a geração ou o reforço de uma nova cultura política e urbanística, a partir dos esforços das equipes representantes do poder público em parceria com organizações não-governamentais.

Sabe-se, contudo, que a maioria das administrações continuam pautadas pelo modelo nacional-desenvolvimentista, sem propostas para enfrentar os problemas urbanos. Porém, a importância de se destacar essas novas práticas, está no fato de que elas colocam

*(...) em primeiro plano uma nova postura em políticas urbanas, permitindo um debate capaz de renovar a ação das administrações locais. Isto é ainda mais relevante num país em que urge construir alternativas aos modelos de Estado interventor (...) e do Estado mínimo, livre de suas responsabilidades com a qualidade de vida dos cidadãos, que o neoliberalismo quer impor ao país. (p. 267)*

### 3.1- DEFESA CIVIL: EM DEFESA DA VIDA COM QUALIDADE

A inserção da Defesa Civil numa discussão mais sólida e aprofundada sobre a realidade social e urbana, além de elucidar o contexto social de intervenção e mesmo o seu próprio contexto institucional, evidencia as possibilidades de intervenção desta política que são mais amplas do que as aparentes. Ressalta-se a riqueza de dados e informações que o contato estabelecido com as diversas demandas sinalizadas pela população traz, permitindo uma leitura mais crítica da cidade e a elaboração de novas formas de intervenção coerentes com um novo ideário urbano.

Como já mencionado anteriormente, a política de Defesa Civil, por sua origem e mesmo pelas características de sua intervenção, é pouco explorada ou refletida na estreita relação que tem com a questão social e urbana. Comumente reconhecido pelas estratégias emergenciais de socorro à população em situações

de desastres e/ou calamidades, este setor é acionado e opera no foco da crise da própria cidade. Assim como o contexto urbano é hoje observado e discutido a partir de um novo paradigma, isto é, de uma perspectiva de democratização e acesso aos bens e serviços oferecidos pela cidade, também as instituições responsáveis pela oferta desses serviços devem ser repensadas e reformuladas - nas suas estruturas e filosofias de trabalho - para atender à mesma finalidade.

Na realidade de Juiz de Fora, pode-se afirmar que a Defesa Civil tem esboçado, em sua atuação, traços dessa perspectiva diferenciada. Passou-se a constatar, na avaliação dos próprios técnicos, que as ações pontuais presentes no cotidiano de intervenções e que, isoladas e descontextualizadas, traduzem uma visão reducionista de Defesa Civil, não respondem adequadamente às demandas sociais sinalizadas. E que, tanto a coordenação de ações operacionais de socorro - previstas para a Defesa Civil -, como as intervenções preventivas (que estarão melhor explicitadas a seguir e cresceram, na forma das vistorias solicitadas pela população, de 7% em 1997 para 15% em 2001), exigem um novo entendimento dessa política na atualidade. Entendimento que passa por investimento orçamentário, ampliação do seu quadro de recursos humanos, absorvendo inclusive profissionais das diversas áreas do conhecimento, como já faz parte do projeto da Defesa Civil/Juiz de Fora - além da criação de uma nova cultura sobre o seu poder interventivo e propositivo.

Essa nova percepção sobre o contexto social, mesmo sendo recente e se apresentando como um aprendizado para o corpo técnico da instituição (principalmente no que diz respeito ao trabalho interdisciplinar), já impulsiona mudanças como a produção de ações que objetivam estimular a parceria com a comunidade numa atitude preventiva, promover o estudo, controle e monitoramento de riscos, bem como levar a sociedade civil organizada à discussão sobre prevenção e qualidade de vida. E como venho apontando, já existem, na prática da Defesa Civil de Juiz de Fora, elementos concretos que nos permitem pensar na abertura de novas formas de intervir e pensar a realidade nessa instituição. Compreendendo-se como partícipe na proposição e encaminhamento de alternativas para as questões urbana e social, a Defesa Civil trabalha interdisciplinarmente na elaboração e desenvolvimento de projetos como o Núcleo de Defesa Civil/NUDEC e Centro de Estudos e Monitorização de Riscos. Estes contemplam, claramente, as diretrizes já apontadas como inovadoras no que diz respeito às mudanças vividas por algumas cidades brasileiras, representando um avanço em prevenção e participação.

Previsto pelo PNDC, o NUDEC apresenta-se como o principal espaço de divulgação e construção de propostas preventivas para as ações de Defesa Civil em parceria com a comunidade. Tem por finalidade promover a aproximação da Defesa Civil, empresas, instituições de ensino e comunidade, para garantir uma ação conjunta nas ações de segurança social. Através do investimento em capacitação e no trabalho continuado, buscar-se-á o engajamento comunitário e o envolvimento dos sujeitos sociais na melhoria da sua qualidade de vida. Enfatiza-se Participação e Prevenção com base em princípios como: o direito à vida com qualidade, o compromisso com a preservação do meio ambiente, a compreensão da cidade, suas contradições e iniciativas que possibilitem sua redemocratização (entre elas, a participação e organização comunitárias) e o resgate de experiências que facilitem um novo entendimento do espaço urbano.

O município de Juiz de Fora, com seu relevo acidentado e ocupação desordenada de áreas potencialmente instáveis, vem sendo palco de inúmeros desastres com vítimas e danos materiais que já se configuram como parte de sua história. A dimensão do problema e as possibilidades de seu agravamento, levaram a Coordenadoria de Defesa Civil a elaborar o projeto de criação do Centro de Estudos e Monitorização de Riscos, que dará suporte na identificação dos diversos riscos aos quais o município está sujeito. Crê-se que o equacionamento desta questão requer ações de alcance social, tecnológico e político muito mais amplos, mas que a implantação do Centro poderá contribuir de forma efetiva no controle de situações de desastre que podem afetar a população, bem como contribuir para a preservação ambiental.

As breves considerações utilizadas como exemplos de uma nova perspectiva interventiva retratam um momento institucional diferenciado e o nascimento de uma outra cultura de Defesa Civil. Há, nos últimos cinco anos, um redirecionamento de sua filosofia de trabalho para mudanças que se iniciaram com a reforma nas instalações de sua sede (até então extremamente precárias) e a reestruturação de seu quadro de recursos humanos, oferecendo maior qualidade e agilidade no atendimento aos seus usuários. É fundamentalmente, como propositora de ações preventivas de resgate do espaço urbano com segurança e qualidade, a Defesa Civil desloca-se da condição de política emergencial e reafirma-se como parte integrante de uma rede de ações de relevância para o desenvolvimento urbano e social. Através da parceria com outros setores públicos e com a iniciativa privada propõe projetos de gestão ambiental como o "Ação Ambiental" e "Reviver o Verde", coordena ações educativas como os Projetos "Defesa Civil vai à escola" e a Campanha "Vem Chuva aí Gente!"

A ênfase na intervenção preventiva sinaliza uma nova direção política e social às ações de Defesa Civil em Juiz de Fora, colocando-a hoje como referência no Estado de Minas Gerais. É também uma característica exclusiva desta Coordenadoria, a constituição (em 1998) de um Setor Social, que conta atualmente com 02 Assistentes Sociais e 02 estagiários de Serviço Social.

Mesmo simbolizando um avanço, traduzido pela abertura dessa política para novas áreas de conhecimento e intervenção, cabe aqui avaliar o sentido que a inserção do Assistente Social possui no contexto da Defesa Civil. A lógica que o Serviço Social introduz, especialmente no que diz respeito à sua forma de intervenção, apresenta-se diferenciada daquela que justificou formalmente a sua inclusão na Defesa Civil, bem traduzida por Yasbek (apud SPOSATI et al, 1985, p. 30).

*(...) localizamos uma das atribuições persistentes dos assistentes sociais: selecionar o grau de carência da demanda (...) para inclui-la/excluí-la dos serviços ou bens ofertados pelos programas sociais. Cabe ao assistente social fornecer o passaporte para o ingresso no aparato das exigências institucionais, racionalizando e administrando recursos e controlando o acesso e uso que a população usuária faz deles.*

É buscando atender a essa expectativa seletiva, facilitadora da contenção de despesas, que muitas administrações incorporam, em seus quadros, profissionais da área. Espera-se a adoção de critérios imediatistas na resolução e encaminhamento

de questões pontuais. Ao mesmo tempo, uma condução profissional que se restrinja a ações dessa natureza, torna-se limitadora da ampliação dos direitos sociais dos cidadãos e esvazia o papel que o assistente social pode ter de "(...) um educador comprometido com uma política democrática" (IAMAMOTO, 1998).

Ainda segundo Iamamoto (1998), o trabalho profissional mostra-se revelador, crítico e muito mais amplo justamente quando:

*(...) busca construir uma cultura pública democrática, em que a sociedade tenha um papel questionador, propositivo, por meio do qual se possa partilhar poder e dividir responsabilidades. O assistente social é tido como o profissional da participação, entendida como partilhamento de decisões, de poder. Pode impulsionar formas democráticas na gestão de políticas e programas, socializar informações, alargar os canais que dão voz e poder decisório à sociedade civil, permitindo ampliar sua possibilidade de ingerência na coisa pública.*

Nessa perspectiva, pode-se requisitar uma nova natureza para o trabalho profissional a qual não recusa as tarefas socialmente atribuídas, mas lhes atribua um tratamento teórico-metodológico e ético-político diferenciado.

É contando com a abertura institucional para essa visão do trabalho social e com a possibilidade de construção de uma nova cultura sobre a profissão, que o Serviço Social da Defesa Civil / Juiz de Fora introduz nos projetos e discussões hoje defendidos pelo setor, essa lógica que amplia o seu poder interventivo e clareia o seu papel na sociedade.

Ao deparar-se com as variadas expressões da questão social em seu cotidiano de trabalho, o assistente social é desafiado a decifrá-las, compreendendo as várias formas assumidas pelas desigualdades sociais, assim como projetando e forjando "formas de resistência e de defesa da vida. Formas de resistência já presentes, por vezes de forma parcialmente ocultas, no cotidiano dos segmentos majoritários da população (...)" (IAMAMOTO, 1998, p. 28).

Mesmo não sendo a proposta deste artigo detalhar as várias frentes de atuação do Serviço Social na Defesa Civil, pode-se citar em linhas gerais, para melhor elucidar as mudanças acima sinalizadas, intervenções de caráter individualizado e/ou coletivo que se dão através das vistorias sociais, objetivando retratar as várias nuances da realidade social, possibilitando o encaminhamento de propostas efetivas para as diversas demandas existentes. As vistorias sociais compreendem visitas domiciliares, acompanhamentos sociais, levantamentos sócio-econômicos, a produção de relatórios e pesquisas sociais.

O Setor Social coordena também os Projetos "De Teto e Chão não se Abre Mão" que compõe as ações de caráter reconstrutivo previstas no Plano Nacional de Defesa Civil, assim como a Assistência Social compensatória realizada no contexto das emergências registradas e acompanhadas pela instituição. E ainda, em parceria com o Poder Judiciário, coordena há 02 anos o Projeto "Prestação de Serviços à Comunidade", que propõe o acompanhamento de sentenciados que realizam serviços em prol da comunidade através das penas e medidas alternativas à prisão. Participa interdisciplinamente de diversas propostas e intervenções desenvolvidas pela instituição.

Considerando esse enfoque mais ampliado do papel profissional, pode-se afirmar que esse estudo apresenta-se como uma contribuição do Serviço Social

para a contextualização da política de Defesa Civil nas suas implicações com as questões postas pela realidade de maneira mais ampla e mais crítica, e ainda, mostrando um outro perfil da profissão.

#### CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

**Defesa Civil: um olhar crítico** representa a tentativa, diga-se a primeira, de sistematização da prática da Defesa Civil, aproximando-a de maneira mais sólida e fundamentada da realidade social, e esboçando suas possibilidades interventivas através de ações de resgate da qualidade de vida no urbano.

Como tal, mostra-se como ponto de partida para a construção e amadurecimento de uma nova cultura política e institucional de Defesa Civil. Os avanços até aqui verificados e traçados neste artigo, colocam-se - como as inúmeras experiências observadas em cidades brasileiras -, na contra-mão da cultura privatista e individualista que hoje orienta as políticas públicas no contexto do neoliberalismo e do Estado Mínimo, sinalizando a possibilidade de um novo ideário urbano.

Esse artigo é também um movimento fundamental na caracterização do Serviço Social, uma vez que o amplia no âmbito da instituição Defesa Civil, (rico espaço para a intervenção profissional) e fundamenta a prática do Assistente Social.

#### BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, Ricardo. *Adesão ao trabalho?* São Paulo, Cortez, 1995.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR/FASE, 1997. 248 p. (Relatórios de Pesquisa, 3).
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Política Social no Capitalismo Tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.
- BONDUKI, Nabil Georges. *Experiências concretas para a construção de um novo ideário em políticas urbanas*. In: Curso de Aperfeiçoamento - Desenvolvimento e gerenciamento de programas para a redução de pobreza urbana, 1995. Local: editor, 1995, p. 261-267.
- BRASIL. Plano Nacional de Defesa Civil. 1995.
- CARVALHO, Inaiá M. M. e HAGUETTE, Tereza M. Frota (org.) *Trabalho e condições de vida no Nordeste Brasileiro*. São Paulo, Hucitec/CNPq, São Paulo, 1984: 126-127.
- CHAUÍ, Marilena. *Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados*. In: DAGNINO, Evelina (org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DANIEL, Celso. *Governo Local e Reforma Urbana num Quadro de Crise Estrutural*. In: RIBEIRO, Luis César de Queiroz e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- IANNI, Otávio. *A era do globalismo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. *Descentralização e Intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal*. In: II CONGRESSO INTERAMERICANO del CLAD, Isla Margarita, Venezuela, 1997.
- KOWARICK, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- MARICATO, Ermínia. *Reforma Urbana: Limites e Possibilidades - Uma Trajetória Incompleta*.

In: RIBEIRO, L. C. de Queiróz e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (org.). Globalização, fragmentação e reforma urbana; o futuro das cidades brasileiras na crise. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

NETTO, José Paulo. *FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras*. In: LESBAUPIN, Ivo (org.) O desmonte da nação; balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

NICOLIS, Flávia Cavalcante. *A luta pela habitação popular: espaço de atores sociais*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), UERJ, Rio de Janeiro, 1996.

SOUZA, Maria Julieta Nunes de. *Pesquisa política habitacional no município de Juiz de Fora* subsídios à formulação de política habitacional para população de baixa renda em Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG : UFJF, 1997, v. 3.

Prefeitura Municipal de Juiz de Fora/Instituto de Pesquisa e Planejamento - IPPLAN. "Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado", IF/1996.

RIBEIRO, Luis César de Queiróz, *Reforma Urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios*. In: RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (org.). Globalização, fragmentação e reforma urbana; o futuro das cidades brasileiras na crise. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

Seminário Internacional "Os desafios da cidade informal". Belo Horizonte, Brasil, 11-15 de setembro de 1995.

WANDERLEY, Mariângela Belliôre. Refletindo sobre a noção de exclusão. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 55, nov./fev. 1997, p. 74-83.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

# DE HOSPITAL UNIVERSITÁRIO A CENTRO DE ATENÇÃO À SAÚDE - CAS - UM PROJETO EM CONSTRUÇÃO COLETIVA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

Ana Maria Costa Amoroso Lima\*  
Auta Iselina Stephan Souza\*\*

## RESUMO

*A motivação primeira deste texto é a de tentar demonstrar uma proposta, ainda inconclusa, de um modelo de gestão coletiva que possa provocar mais mudanças nos dois pilares fundamentais de sustentação institucional de um hospital público universitário: o ensino (ou formação), e a assistência. Tirar desses estereótipos a feição de paralelas e transfigurá-las em cruzamentos é o desafio, o esforço e a esperança a que se propuseram os edificadores do modelo a ser apresentado neste artigo.*

*Não é fato desconhecido o de que os Hospitais Universitários brasileiros estejam desencadeando propostas e iniciativas de mudanças. Muitos são os apelos que motivam os atores envolvidos na realidade hospitalar a buscar uma nova configuração para essa instituição.*

*Dentre eles podemos destacar a necessidade de adequar os HUs ao processo de democratização do país e da saúde, manifesto através da Constituição Federal de 1988 e da regulamentação da criação do Sistema Único de Saúde, o SUS em 1990.*

*Isto sem mencionar o fato de que os Hospitais Universitários possuem uma dupla dimensão: assistencial e formativa que se mesclam, mas se distinguem quando o foco se direciona para o desafio da formação acadêmica dos profissionais de saúde e se fixa, por exemplo, na formação do profissional de medicina.*

*Além do mais o que se observa são outras necessidades identificadas na crítica que se faz aos modelos hospitalares existentes e as formas de gestão neles encontradas. Necessidades essas possivelmente justificadas pela crise financeira, pela concepção de saúde como direito por parte dos usuários, e por toda a dinâmica de debates e mudanças frequentes nos campos sociais, econômicos, culturais, políticos e jurídicos das conjunturas mundial e brasileira.*

*A grande dificuldade, entretanto, é dar concretude a essas iniciativas de mudança, isto porque no ambiente hospitalar universitário convivem uma multiplicidade de atores com múltiplas concepções e orientações político-sociais, sistemas físicos e organizacionais diferenciados entre si e poder gestor também diferenciado de acordo com o grau de democracia interna existente.*

\* Profª adjunta da FSS/UFJF - doutoranda em Serviço Social pela ESS/UFRI.

\*\* Profª adjunta da FSS/UFJF - doutora em Saúde Pública ENSP/FIOCRUZ-RJ.

## ABSTRACT

*This paper reports work in progress on the development of a model for the management of a University Hospital. Such a proposal intends to promote profound change in the two main conceptual axes that institutionally sustain any University Hospital, namely, teaching and assistance.*

*The model has been the research object of a group of University professors, pertaining to different professional areas, who integrate several committees, dealing with the physical and political implantation of CAS - Centro de Atenção à Saúde (Center for Health Attention) da Universidade Federal de Juiz de Fora. The leading principles that found the proposed model correspond to the ideas of integrated attendance, humanization of the services and shared work. The whole framework rests upon the constitutive conceptions of the SUS (Unified Health System): namely, universality of access, integrity of attention, equity and public control.*

*The present paper offers a management configuration that combines several Unities of Health Production, one Teaching-Assistance Board and one Directive Counsel.*

*The whole framework assumes as its touching stone the conception that health is a socio-historical production, determined by the life and the work conditions of the individual subjects.*

*Keywords: University Hospital; Hospital management; Hospital structure.*

## 1. O ENREDO DA PROPOSTA

A motivação primeira deste texto é a de tentar demonstrar uma proposta, ainda inconclusa, de *um modelo de gestão coletiva* que possa provocar reais mudanças nos dois pilares fundamentais de sustentação institucional de um hospital público universitário: o *ensino* (ou formação), e a *assistência*. Tirar desses esteios a feição de *paralelas* e transfigurá-las em *cruzamentos* é o desafio, o esforço e a esperança a que se propuseram os edificadores do modelo a ser apresentado neste artigo.

Não é fato desconhecido o de que os Hospitais Universitários brasileiros estejam desencadeando propostas e iniciativas de mudanças. Muitos são os apelos que motivam os atores envolvidos na realidade hospitalar a buscar uma nova configuração para essa instituição.

Dentre eles podemos destacar a necessidade de adequar os HUs ao processo de democratização do país e da saúde, manifesto através da Constituição Federal de 1988 e da regulamentação da criação do Sistema Único de Saúde, o SUS em 1990.

Isto sem mencionar o fato de que os Hospitais Universitários possuem uma dupla dimensão; *assistencial e formativa* que se mesclam, mas se distinguem quando o foco se direciona para o desafio da formação acadêmica dos profissionais de saúde e se fixa, por exemplo, na formação do profissional de medicina.

Além do mais o que se observa são outras necessidades identificadas na crítica que se faz aos modelos hospitalares existentes e as formas de gestão neles encontradas. Necessidades essas possivelmente justificadas pela crise financeira, pela concepção de saúde como direito por parte dos usuários, e por toda a dinâmica de debates e mudanças freqüentes nos campos sociais, econômicos, culturais, políticos e jurídicos das conjunturas mundial e brasileira.

*A grande dificuldade, entretanto, é dar concretude a essas iniciativas de mudança.* Isto porque no ambiente hospitalar universitário convivem uma multiplicidade de atores com múltiplas concepções e orientações político-sociais, sistemas físicos e organizacionais diferenciados entre si e poder gestor também diferenciado de acordo com o grau de democracia interna existente.

O Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora não é exceção e no afã de também fazer sua mudança e transformar-se no **"Novo HU"**, deu seus primeiros passos entre os anos de 1996 e 1997. Inicialmente criou-se uma Comissão responsável pelos trabalhos composta por representantes da Administração Superior da Universidade, por membros do Conselho Diretor do Hospital Universitário, (inclusive o Diretor Geral do Hospital e a Diretora Administrativa). Os trabalhos da Comissão foram iniciados com a ocorrência de seminários internos à UFJF, seguidos de missão internacional composta por representantes da referida Comissão para buscar subsídios em outras experiências hospitalares nas cidades de Nova York, Washington e Caracas. Posteriormente, houve a contratação de uma empresa de Arquitetura especializada em edificações hospitalares para fazer o projeto de engenharia. Essa empresa materializou por intermédio de maquetes, um projeto do tipo modular que permite que se faça edificações recortadas sem prejuízo para o conjunto arquitetônico. É, sob este aspecto, uma proposta interessante para o serviço público já que muito raramente este recebe dotações integrais de verba para qualquer investimento. Essa empresa denominou o projeto de Centro de Atenção à Saúde, denominação que caiu no uso institucional e que é hoje utilizada em lugar de uma antiga denominação que era: Novo Hospital Universitário.

Vários desdobramentos ocorreram até a chegada ao estágio atual a ser apresentado neste artigo. Desde a mudança de reitorado com todas as alterações institucionais que tal processo democrático acarreta, até a chegada de *um novo entendimento acerca do que seja uma organização de saúde e de ensino, dentro de um contexto universitário.*

A iniciativa de mudar radicalmente de paradigma, agora mais centrado na prevalência do conceito organizacional do que na estrutura física e na democratização do processo do que no imediatismo de sua realização, foi tomando corpo a partir do momento em que a Universidade, através de sua Administração Superior, a partir do primeiro semestre de 2001, tomou para si, por necessidade de especificação política e conceitual do projeto já que a primeira parcela da verba para sua construção havia sido liberada, a incumbência de conhecer os elementos fundantes do projeto original, suas características estruturais, custos iniciais e projetados, processos de trabalho e modelo de gestão.

As primeiras impressões ofereceram pistas preliminares aos dirigentes de primeiro escalão, que apontavam para a necessidade de um maior aprofundamento e internalização do projeto e que esta tarefa passava necessariamente por *uma rediscussão da proposta de forma mais abrangente e mais orgânica.*

Foi dado conhecimento desta iniciativa ao Conselho Superior da Universidade e este, no uso de suas prerrogativas, criou uma Comissão Geral de Acompanhamento dos Trabalhos, sob a Presidência do Vice-Reitor, formada por diretores de unidades acadêmicas da área da saúde com assento naquele Conselho e do conjunto de Pró-Reitores da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Esta Comissão teve o propósito de reabrir a discussão no interior da Universidade e fora dela. Externamente sua ação se deu junto aos Gestores de Saúde do Município, Região, Estado e Ministério da Saúde e também junto ao Conselho Municipal de Saúde, Vigilância Sanitária e demais órgãos ou setores ligados à saúde, meio ambiente e segurança.

A partir da sementeira de novas idéias foram se agregando a elas significativa parcela dos profissionais de saúde (docentes e técnico-administrativos), da UFIF que se somavam a antigos membros como, por exemplo, o Diretor Geral do Hospital Universitário e sua respectiva Diretora Administrativa e arquitetos e engenheiros dos quadros da Universidade.

Os novos integrantes, de acordo com suas capacidades e interesses foram distribuídos em outras três Comissões diretamente vinculadas à Comissão Geral e que tinham as seguintes denominações: Comissão de Implantação Física, Comissão de Relações Institucionais com o SUS e Comissão de Implantação e Acompanhamento.<sup>1</sup>

Esse grupo passa então a planejar o Centro de Atenção à Saúde - CAS - agregando a seu desenho arquitetônico uma base conceitual que tem como núcleos centrais as concepções de *acolhimento, humanização e trabalho coletivo* e como norte os princípios constitucionais básicos do SUS, notadamente aqueles referentes à *universalidade, à integralidade, à igualdade e ao controle público*.

No desenvolvimento do projeto foram ainda chamados a emitir opiniões, discutir concepções e apresentar propostas que viabilizem a construção de novas práticas no hospital público, todo o conjunto de trabalhadores em saúde do atual Hospital Universitário, e as representações estudantil e sindicais.

O início da obra física se deu em setembro de 2002, após o entendimento de que o Centro de Atenção à Saúde deveria, nesta primeira terça parte (modular) de sua construção, contemplar a área referente à *atenção secundária*, dentre os três níveis de atenção integrantes da rede SUS. Desta maneira a *atenção primária* ficaria nas unidades básicas de saúde e a *atenção terciária* continuaria a ser oferecida em outros hospitais públicos e no atual HU da Universidade, até o tempo da integralização da construção do novo complexo de atenção à saúde, prevista para ser concluída em até dez anos.

Entende-se que o Centro de Atenção à Saúde - CAS/UFIF - está intencionalmente concebido para tecer elos de ligação e fortalecimento das políticas e serviços de saúde além de expressar o compromisso da Universidade Pública com a sociedade no tocante a efetivação dos princípios do SUS no que respeita à *universalidade, à equidade, à integralidade e ao controle social*.

<sup>1</sup> Todos os trabalhos relacionados à estrutura organizacional, práticas pedagógicas e assistenciais e processos de gestão do CAS, estão sendo conduzidos mediante trabalho de consultoria do professor Cipriano Maia de Vasconcelos, mestre em Ciências Sociais, professor do Departamento de Saúde Coletiva da UFRN, doutorando em Saúde Coletiva na UNICAMP e atualmente, a partir de janeiro de 2003, Diretor de Políticas Públicas do Ministério da Saúde, cujo Secretário Executivo é o Prof. Dr. Gastão Wagner S. Campos, reconhecida autoridade em Saúde Coletiva e um dos inspiradores do Projeto CAS, *pb*- reconhecido.

## 2. GÊNESE DO CENTRO DE ATENÇÃO À SAÚDE – CAS/UFJF

Ao se decidir por referenciar suas produções nos princípios básicos do Sistema Único de Saúde, os grupos, responsáveis por dar materialidade ao conjunto das idéias e proposições acumuladas, demarcaram, claramente, a direção ético-política orientadora do projeto. A referida direção, importante mencionar, tem como matriz ideológica a defesa dos direitos sociais e da ampliação da cidadania.

A busca de um modelo ancorado nos princípios básicos do SUS, além de ser um determinante político institucional, é também um resgate da história de uma conquista que tem suas raízes fincadas na luta social há pelo menos, 30 anos.

O Sistema Único de Saúde- SUS- é uma conquista após longo processo de acúmulo e lutas que, a partir dos anos setenta do século XX, vem envolvendo movimentos populares, trabalhadores em saúde, usuários, sindicalistas, intelectuais e militantes dos mais diferentes movimentos sociais que também se formaram naquele período.

A atuação dos movimentos sociais obteve importantes repercussões na prática da saúde, principalmente através do trabalho do movimento feminista, da luta antimanicomial e do novo sindicalismo, além de várias organizações não governamentais e demais entidades da sociedade civil que colocaram em suas agendas a luta pela democracia e por direitos de cidadania, como foi o caso dos portadores de HIV.

O SUS, portanto, tem raízes históricas nas lutas sociais dos anos 70 e 80. Ele nasceu junto à emergência de um conjunto de novos sujeitos sociais que marcariam o cenário daquele período, gestando importantes transformações que se fazem ainda presentes nos nossos dias. As lutas desses sujeitos sociais estavam consignadas em vários cenários, de acordo com a necessidade social dos reivindicantes. Assim, por exemplo, donas de casa de bairros periféricos se organizavam em defesa de seus direitos, militantes das comunidades eclesiais de base, oposições sindicais, entidades populares, entidades culturais, todos de uma forma ou de outra, integravam um contingente de defensores de direitos e de democratização da sociedade.

A esse contingente se juntaram os médicos sanitaristas a outros trabalhadores em saúde que passaram a assumir funções diretivas nas unidades básicas de saúde e a estimular a organização popular em defesa da saúde e de melhores condições de vida.

Os movimentos acima elencados impulsionaram a sociedade civil e as universidades. O movimento estudantil teve importante papel ao tomar as ruas em protesto contra a ditadura militar. Igual importância também pode ser creditada ao movimento sindical através das greves ocorridas no período.

A luta organizada da sociedade inaugurou um novo período histórico no Brasil que favoreceu, sobremaneira, o desenvolvimento do pensamento crítico em saúde que tinha como locus privilegiado os departamentos de medicina preventiva e de saúde. Nessa mesma sintonia, vários outros espaços também levantavam novas propostas de reconfiguração da assistência médica e da saúde pública, que resultariam em políticas de extensão, de serviços de atenção primária e transformações na organização do trabalho, com o objetivo de integrar a assistência médica individual às ações de saúde pública.

O Sistema Único de Saúde – SUS – institucionalizado na Constituição Federal e nas Leis Orgânicas Federais 8080/8140 e que tem como princípios, a universalidade do atendimento, a equidade das ações, a descentralização dos serviços e a participação social em seu controle (controle esse realizado preferencialmente por meio dos Conselhos de Saúde, nacional, estadual e municipal), não poderia ser mais inspirador para os grupos de profissionais da universidade que estão desenvolvendo o projeto CAS, já que o Sistema apesar de suas dificuldades é, nos tempos atuais, o exemplo de uma importante e avançada política social para quem pensa a saúde como direito.

## 2.1 ASPECTOS CONIUNTURAIS E SUAS IMPLICAÇÕES NA DINÂMICA DO ATUAL HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA UFJF.

A sociedade brasileira vem sendo penalizada, há mais de uma década, pelo domínio do modelo neoliberal e sua lógica mercantilista.

Um exemplo interessante sobre a forma como os governos neoliberais resolvem as questões sociais, está expresso em um artigo de Roberto Gouveia e José João Palma, intitulado: *"SUS: na Contramão do Neoliberalismo e da Exclusão Social"* (1999, p. 141), em que os autores relatam trecho de uma entrevista em que George Alleyne, então diretor da Organização Panamericana de Saúde – OPS –, concedeu ao jornal Folha de São Paulo, em 14 de dezembro de 1988. Na entrevista o dirigente propunha que o governo brasileiro, em meio à crise, abandonasse os atuais princípios constitucionais com relação à saúde e passasse a garantir apenas uma "cesta básica" de doenças e procedimentos, composta por vacinas, atenção primária e saneamento, além do fim da "gratuidade" dos serviços de saúde.

Segundo informações dos autores, esta proposta neoliberal não é inovadora. Ao contrário, reproduz o que vem sendo defendido sistematicamente pelo Banco Mundial e por outras agências de cooperação internacional, que propõem explicitamente para o Brasil, o fim da saúde como direito e o fim de seu caráter público, universal e igualitário.

O direito acima mencionado seria substituído por determinados procedimentos simplificados e mais baratos. Os procedimentos mais complexos seriam destinados aos que pudessem pagar. A saída para os usuários de segunda ou terceira classes seria a de procurar os pronto-socorros, as Santas Casas, ou, por quê não os Hospitais Universitários?

Recorrendo ainda ao exemplo dos autores os mesmos afirmam que a tese do Diretor da OPS afronta, de uma só vez quatro dos princípios constitucionais do SUS, ou seja:

Contra a *universalidade*, uma política focalista;

Contra a *integralidade*, uma "cesta básica";

Contra a *igualdade*, o favor e a porta de fundo de alguns hospitais e;

Contra o *controle público*, a leis do mercado.

A crise da saúde pública não é, portanto, um fenômeno circunscrito a uma política social. Ela é apenas o reflexo de um modelo econômico em um mundo globalizado em que as forças de mercado adquirem uma hegemonia difícil de ser superada.

A estas questões se soma a força dissolvente dos profundos cortes orçamentários e a instabilidade permanente de recursos para o setor saúde. Agregam-se também a estrutura arcaica, centralizada e pouco flexível da administração direta do Estado, na maioria das vezes sucateada e entregue à própria sorte, como que para provar a sua irrelevância.

Este é o quadro propício às propostas privatistas da saúde que transbordam por todos os lados. Muitas vezes tais propostas tentam se mostrar como uma espécie de saída única, para responder à crise do Estado.

Há, entretanto, sinais de esperança em curso. Está colocado no horizonte político a possibilidade do Brasil consolidar o processo democrático, promover a retomada do crescimento econômico e aumentar o desenvolvimento social, com implicações diretas sobre o nível de desemprego e a recuperação dos investimentos públicos e o fortalecimento das políticas sociais, principalmente as Políticas de Saúde e de Educação.

A Universidade quando é convocada a desenvolver projetos com claras feições democráticas e inclusivas, como é o caso do Centro de Atenção à Saúde, reconhece a importância de seu papel nesses processos. Para tanto, tenta, através de seus quadros profissionais qualificados, propor alternativas não só para a saúde, como a questão aqui estudada, mas para todo o conjunto das políticas sociais que estão em permanente construção.

## 2.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O ATUAL PAPEL DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO

A recente história da saúde tem como relevante item de pauta a assistência privada. A política de mercado encontrou terreno fértil para oferecer o denominado serviço de porta dupla, ou seja; aquele voltado indistintamente para contemplar a atenção pública e a privada o que, por consequência, afastou ainda mais a possibilidade de tornar exequível o princípio da universalidade assegurado na Constituição de 1988 e que é precisamente o princípio que corresponde à necessidade da população que mais demanda os serviços de saúde.

Desse modo o financiamento privado afirma-se como forma de compensar a redução dos recursos públicos e como fator de atração de gestores de saúde interessados em aumentar a produtividade de sua "mercadoria": a saúde.

Por outro lado, os avanços tecnológicos, além de fragmentarem a formação de profissionais de saúde, mediante a criação das especialidades, elevaram os custos da saúde e os hospitais públicos que sobrevivem com recursos do Tesouro (federal, estadual ou municipal) são vítimas dessa compressão de redução de gastos, de má gestão e da falta de condições de competir com a iniciativa privada. O que acontece, na maioria dos casos que é a rede hospitalar pública acaba cedendo seu lugar para os hospitais privados quando se trata da constituição de centros de excelência de tratamento. Excelência, diga-se de passagem, para quem pode pagar.

Outra saída para os gestores públicos de saúde é a da recorrência ao mercado através das Fundações ou Cooperativas de Serviço. Instituições estas que pela ausência de um marco legal que regule suas relações com o Estado, se cobrem com o manto protetor das chamadas "entidades sem fins lucrativos", quando na

verdade são meras fundações empresariais que trazem toda sorte de problemas para o interior da instituição pública tais como: questões tributárias, trabalhistas, societárias e administrativas, dentre outras.

À vista da mencionada ausência de regulação do Terceiro Setor no Brasil o que se percebe é um indeterminado número de leis que buscam, a título de ilustração, regular as entidades sem fins lucrativos, confundindo fundações empresariais com Organizações não Governamentais (ONGs), empresas de seguro de saúde com cooperativas e instituições educacionais com filantrópicas.

Eduardo Szazi (2000, p. 23) comentado sobre o assunto menciona:

*em que pese os recentes esforços representados pela edição das leis 9.608 e 9.790/99, o Terceiro Setor carece, no Brasil, de uma legislação sistematizada e moderna que incentive a participação dos atores sociais na execução e financiamento de projetos que busquem dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, previstos no artigo terceiro da Constituição, quais sejam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de discriminação. Não se trata de dividir responsabilidades, mas de exercer co-responsabilidade e a legislação tem um papel fundamental na construção do modelo de Estado brasileiro.*

Retomando a questão da restrição orçamentária pode-se dizer que seu efeito nocivo imediato é a redução dos recursos públicos de saúde disponíveis. A baixa integralidade faz com que a aquela parcela da população que possui algum recurso financeiro procure os planos de saúde privada, com seus custos abusivos, os quais através de sua propaganda agressiva, captam cada vez mais usuários. Estima-se, entretanto, que existam em torno de 75% de brasileiros que não possuem nenhum plano de saúde e que não contam com nenhuma opção de atendimento a não ser a da rede pública. Este contingente, grosso modo, não questiona a qualidade da assistência na instituição pública. Muito lhes satisfaz quando, pelo menos, após longa espera conseguem ser atendidos em suas necessidades. Talvez nem tenham a consciência de que universalidade do acesso à saúde é direito assegurado em lei.

Recente pesquisa realizada com usuários do atual Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora, (STEPHAN-SOUZA, 2002), apresenta dados bastante significativos acerca da relação acesso e universalidade. As indicações a seguir demonstram as carências bipartites compostas por um lado, pelas necessidades dos usuários e por outro, pela falta de condições do atendimento da demanda, por parte da instituição de saúde pesquisada.

A pesquisa confirmou a incapacidade do HU para atender cerca de 60% daqueles que demandam espontaneamente ou são encaminhados por outros serviços. Segundo os dados obtidos por Stephan-Souza (2002) pode-se observar que:

*o demandante do HU tem precária situação sócio-econômica: somente 29,32% têm emprego regular e 83,81% não possuem nenhum fonte de renda regulada. Dos que trabalham, 10,62% recebem até um salário*

*mínimo, 49,65% até três salários mínimos e somente 10,02% afirmaram possuir plano de saúde. A população que recorre ao HU é pobre e precisa dos serviços públicos\*.*

Os achados da pesquisa demonstraram ainda, que apenas 10% dos demandantes têm plano de saúde e que 82% desses planos cobrem apenas consultas, o que reforça a absoluta prioridade em assegurar o atendimento público e, neste caso específico, atendimento público na área da saúde.

O cenário de carências encontrado só vem a reforçar a tese de que a mudança física e a melhoria da qualidade do acesso aos bens e aos serviços de saúde deva ser uma prioridade para a atual gestão da Universidade Federal de Juiz de Fora. A expectativa é a de se construir através do projeto CAS um equipamento de atenção à saúde que venha prestar serviço de qualidade, promover a formação prática dos estudantes da área da saúde e que seja voltado essencialmente para a população carente que tem hoje no Hospital Universitário o principal apoio público para a resolução de seus problemas de saúde.

Mais um dado a se lamentar, no entanto, é que aproximadamente 60% das pessoas que procuram o HU não conseguem marcar consulta tendo que retornar inúmeras vezes e sem a certeza de conseguir atendimento.

Neste caso, o princípio da igualdade de todos os brasileiros perante a lei é mais uma vez, um discurso vazio que remete-nos a um artigo de José Murilo de Carvalho intitulado *"A Bilheteira e o Presidente"* (1999) em que ele narra a atitude "ousada" da bilheteira de cinema, a negra Neuza Helena da Cruz, que barrou o Presidente da República e sua namorada, em novembro de 1994, porque estes não tinham bilhete e a sala estava lotada.

José Murilo encerra seu artigo da seguinte maneira:

*fico pensando em um país de 150 milhões de brasileiros com a mesma convicção de Neuza Helena, dispostos a fazer valer o princípio da igualdade em todos os momentos, em todas as circunstâncias. Alguns talvez achassem esse país hipotético menos divertido, menos cordial, menos pacífico, menos simpático. Mas a imensa maioria certamente o acharia mais justo, mais igualitário, mais democrático, mais humano. E não haveria razão para o novo país não ser também mais alegre. Como os bens materiais a alegria também está hoje mal distribuída no Brasil. A igualdade perante a lei seria um passo indispensável para sua melhor distribuição.*

Os dados da pesquisa ofereceram, além de significativos subsídios à análise de situação atual do Hospital Universitário, pelo menos **quatro indicações relevantes no sentido de orientar a construção do novo Centro de Atenção à Saúde – CAS-**.

1. *A confirmação da importância de se tomar medidas para garantir o atendimento pública.* A pesquisa mostrou que apenas 20,04 dos usuários são referenciados das unidades de saúde. Tal fato expressa a necessidade do Hospital Universitário e o futuro CAS de trabalhar em acordo comum com a Central de

Marcação do SUS, no sentido de realizar o atendimento a partir da centralização da marcação de consultas, que é da responsabilidade daquela central.

2. A necessidade de mudar a lógica da formação em saúde marcadamente de base tecnicista e especialista que perdura por mais de 80 anos no Brasil. Sair deste conceito antigo e buscar o conceito da nova saúde pública é um grande desafio para o qual estão convidados a participar não só os profissionais de saúde, mas, sobretudo, as universidades através de suas unidades de ensino de saúde e de suas instâncias acadêmicas superiores como é, por exemplo, o caso das pró-reitorias ou sub-reitorias de ensino, pós-graduação, pesquisa extensão.

A "nova saúde" significa, pelo menos, o desenvolvimento de três ações norteadoras da proposta, quais sejam: a) promoção da saúde, b) prevenção de enfermidades e acidentes, c) atenção curativa e de reabilitação.

Vários programas de ensino de saúde já vêm se movimentando na direção acima citada. Os próprios órgãos públicos como o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação apontam para a necessidade de se revisar currículos e reorientar o ensino da área no sentido de formar *profissionais generalistas ou, generalistas-especialistas*, (no que tange às especialidades raízes), ao invés de *marcadamente especialistas* como ocorre no modelo atual.

Referindo-se à formação do aluno de medicina, Campos (1999, p. 7) nos informa que:

*mais do que mudanças de grades curriculares, estar-se-ia necessitando de ampliar os espaços onde ocorre a formação clínica dos alunos. Conseguir articular teoria com prática, tanto nas disciplinas das preventivas como naquelas de várias outras cadeiras, e realizar estas alterações didáticas ao mesmo tempo em que fossem inventadas novas maneiras de assegurar atenção integral às pessoas. Além do modelo Hospital Universitário, agregar outros modelos de atenção no processo de formação: o dos centros de saúde, das equipes multidisciplinares, do trabalho comunitário e no domicílio, da recuperação do social e do subjetivo na clínica e, centralmente, o da criação de estruturas que permitissem a existência de outros padrões de relação médico/paciente ou, segundo conceitos mais abrangentes, da equipe de saúde/usuários. Também nos espaços voltados para ensino, urge a invenção de dispositivos constitucionais que estimulassem a produção de tantos padrões de vínculo como de responsabilidade que propicie o resgate da eficácia e da humanização do trabalho em saúde. Em linhas gerais, estas conclusões poderiam ser aplicadas também à formação de outros profissionais de saúde que não os médicos. Enfermeiros, psicólogos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, entre outros, ganhariam muito com a ampliação dos espaços práticos em que se fizessem estágios.*

3. *A pertinência das mudanças almejadas.* O cenário anteriormente anunciado sustenta a necessidade de realizar as mudanças almejadas tanto na forma de se organizar os serviços públicos, quanto na reestruturação salarial que permita uma remuneração digna e necessária para os profissionais de saúde. Neste último aspecto, nega-se a idéia simplista e imprópria do uso dos recursos oriundos dos planos de saúde privados como justificativa para ampliar a remuneração dos profissionais e equipar serviços. Mantida a impropriedade referida, há que se buscar

alternativas eticamente responsáveis para modificar a situação. Recorrer-se a sabidas experiências de outros Hospitais Públicos que trabalham com complementação salarial mediante o cumprimento de metas previamente estabelecidas pelo coletivo de profissionais e; aprimoramento na forma de registros de procedimentos remunerados de modos diferenciados pelo SUS podem ser os dois caminhos a serem inicialmente percorridos.

4. *A efetividade das propostas de ensino e de assistência em cumprimento às diretrizes do SUS.* O modelo de assistência convencional – curativo e privatista – reproduziu, durante quase todo o século XX, o paradigma flexeriano, valorizando a doença, a especialização e, a tecnificação trazendo para o campo da instituição hospitalar os avanços empreendidos no campo da industrialização. Tudo isto sustentou a forte mercantilização da saúde, via o incentivo à hospitalização e o fortalecimento da indústria de medicamentos e equipamentos o que favoreceu sobremaneira o uso da tecnologia complexa e sofisticada, consumida só por um exclusivo grupo populacional (o dos bem aquinhoados financeiramente).

As determinações dos princípios e diretrizes do SUS caminham em outra direção. Ao contrário da linha mercantilista, fortalece a *atenção básica*, visando torná-la resolutive e racionalizadora de custos. Essa outra rota justifica-se principalmente quando se estuda a realidade brasileira e se depara com dados estatísticos que apontam a existência de aproximadamente 50 milhões indivíduos abaixo da linha da pobreza e que são, evidentemente, *os principais usuários do SUS*.

Volta-se mais uma vez para a relação *ensino/assistência* no âmbito da formação acadêmica e profissional dos alunos dos Cursos da Área da Saúde. Talvez fosse mais adequado falar na relação ensino/teoria e prática e a posição dessa tríade frente à resistência à mudança, por parte da maioria dos “formadores” da área.

As profissões da área da saúde aglutinam a dimensão teórico-prática da formação profissional. São profissões extremamente vinculadas ao mundo do conhecimento intelectual e tecnológico, mas também à realidade social e ao cotidiano. Necessitam, portanto, de uma formação que responda às suas necessidades contextuais ampliadas e, da mesma forma, as particularizadas.

As necessidades formativas desses profissionais podem ser identificadas nas *cinco dimensões* que Guerra (2000, p. 157) formulou em seu artigo: *“Ensino da Prática Profissional no Serviço Social – Subsídios para uma Reflexão”*

Embora a autora esteja focando a categoria de Assistente Social em seu texto, nada impede, dada a similitude da matéria, de adequá-la à presente análise: a) *Dimensão técnico-instrumental* (competências instrumentais); b) *Dimensão teórico-intelectual* (solidez do referencial teórico-metodológico) c) *Dimensão ético-política* (adoção de valores, princípios e escolhas ideó-políticas, tendo por base finalidades) d) *Dimensão investigativa* (formar profissionais para pesquisar, analisar e contextualizar) e) *Dimensão formativa* (torna-se uma “exigência profissional” a reprodução do conhecimento quer seja através de estagiários, quer seja no ambiente de trabalho quer seja em contato com os usuários).

Estas seriam algumas condições de antecipação à resistência internalizada de mudança presente naqueles formadores que já se acomodaram ou que acreditam, ideologicamente, que o caminho que escolheram é o melhor. Existem, entretanto,

novas maneiras de se intervir na realidade e essas novas necessitam ser transmitidas aos também novos profissionais para que eles possam reivindicar e buscar construir um projeto de saúde que seja: comprometido, democrático, responsável, competente, ético e socialmente referenciado.

### 3. A PROPOSTA DE GESTÃO PARA O CENTRO DE ATENÇÃO À SAÚDE- CAS - O FUTURO À VISTA

Recuperando o extrato inicial do texto, vale a pena ratificar os motivos que impulsionaram as equipes a elaborar o projeto do CAS, com sua respectiva proposta de gestão.

A motivação primeira é a de provocar reais mudanças nos dois pilares fundamentais de um Hospital Universitário: *o ensino e a assistência*.

Imbuídos dessa *causa*, os planejadores se encarregaram de alavancar o projeto, alimentando-o com duas concepções. A primeira, de característica ideopolítica vinculou a realização da proposta aos princípios fundamentais do SUS, (*universalidade, integralidade, igualdade e controle público*). A segunda, de característica organizacional, vem propor um modelo de gestão para o CAS que seja democrático e autônomo.

#### 3.1. MATERIALIZANDO A PROPOSTA DE GESTÃO

A busca de um modelo de gestão para ser implantado no hospital público universitário não é tarefa das mais simples quando se pretende, como é o caso, mudar a lógica predominante de administração hospitalar que privilegia os modelos clássicos de departamentalização e de estrutura hierárquica linear.

A fonte fecunda de inspiração e ação da presente proposta encontra-se nos estudos recentes e acumulados na área da saúde coletiva e da coordenação de hospitais ou unidades de saúde, realizados, notadamente, pelo Grupo de Pesquisadores do Departamento de Medicina Social, da Faculdade de Medicina da Unicamp, coordenados pelo Prof. Dr. Gastão Wagner S. Campos e com a participação efetiva de tantos outros professores pesquisadores, tais como: Luiz Carlos de Oliveira Cecílio, Emerson Elias Merhy, Moysés Glat, Cipriano Maia de Vasconcelos assessor do Projeto CAS. Outra referência singular foi a produção dos profissionais e pesquisadores do Instituto de Saúde da USP, coordenados pelo Prof. Dr. José R. Carneiro.

Tal referencial teórico-metodológico veio suprir as inconsistências e vazios dos métodos convencionais de administração, a exemplo dos sustentados pelos *Princípios da Administração Científica formulados por Taylor* e presentes nas intenções e gestos dos gestores convencionais que tendem a garantir por consentimento ou desconhecimento, as alternativas que sufocam a democratização do modelo de gestão.

A configuração do desenho organizacional do CAS comportará a seguinte estrutura.

- 3.1.1. UNIDADES DE PRODUÇÃO DE SAÚDE- UPS -
- 3.1.2. COMISSÃO DOCENTE- ASSISTENCIAL- CDA-
- 3.1.3. CONSELHO GESTOR -CG-

### 3.1.1. AS UNIDADES DE PRODUÇÃO EM SAÚDE – UPS-

A *Unidade de Produção de Saúde – UPS-* integra as *práticas clínicas e de saúde coletiva*, já que tem por objetivo atingir o processo saúde/doença. A proposta das UPS tem como referencial metodológico-instrumental a concepção de *unidades funcionais* em implantação no Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Minas Gerais. A UFMG vem, desde 1999 implantando um novo modelo de gestão em seu hospital universitário, cuja referência teórica está ancorada, da mesma maneira que a UJFJF, no pensamento do Grupo da Unicamp já anunciado no presente texto.

A mudança de terminologia de *funcional* para *produção de saúde* diz respeito ao acréscimo conceitual extraído da *Teoria de Produção de Saúde*, elaborada por Luiz Carlos de Oliveira Cecílio do Departamento de Saúde Coletiva da Unicamp.

A opção pela mudança vai além da alteração terminológica, uma vez que o *conceito de produção de saúde* oferece uma resposta efetiva à inversão do modelo biomédico que é pautado na doença, portanto, medicalizado, hospitalocêntrico e altamente tecnificado, para outro oposto, cuja *centralidade está nas medidas de promoção, prevenção e educação para a saúde*. A essas medidas aliam-se as formas de *humanização, acolhimento e vínculo*, extensivos, igualmente, aos procedimentos clínicos e aos de saúde coletiva reafirmando, desta forma, a importância de ambos e ressaltando as especificidades que lhes são próprias.

Ao se propor a *integrar as práticas clínicas e de saúde coletiva*, já que pretende atingir o processo saúde/doença, as UPS chamarão para si o cumprimento de determinados objetivos no que tange à sua composição e ao seu funcionamento.

Pode-se dizer que os objetivos das UPS estão assim retratados: implantar e desenvolver uma política de Recursos Humanos centrada na ética da responsabilidade e do compromisso com os usuários e com o serviço público; implantar uma nova lógica organizacional no sentido de romper com a tradição da submissão hierárquica ao poder médico e ao poder administrativo; criar processo gerencial democraticamente discutido e que seja realisticamente baseado nos resultados e na racionalização dos recursos; descentralizar decisões e responsabilidades visando a busca da autonomia e da participação ampliada dos profissionais no alcance do objetivo geral do CAS; estimular a cultura do compromisso com a qualidade do atendimento aos usuários internos e externos.

As Unidades de Produção de Saúde terão determinadas *características organizacionais* tanto em termos de estrutura quanto da própria organização do trabalho as quais serão demonstradas a seguir:

- As equipes deverão ser estáveis, preferencialmente composta por funcionário de carreira. Os processos de trabalho deverão ser semelhantes ou com grande relação entre si, de forma a assegurar uma maior responsabilização pelos produtos que serão disponibilizados para os usuários.
- As UPS terão autonomia, no limite dos parâmetros pactuados com o Conselho Gestor. Nestes termos, poderão decidir as formas de investimento, de ampliação e de diversificação de suas atividades.
- Em relação ao *ensino, pesquisa e assistência*, as UPS deverão entender a atividade acadêmica em uma nova dimensão. Deverá haver acordos

que possibilitem a ampliação das relações entre *as unidades de produção e as unidades acadêmicas* com o objetivo de troca de conhecimentos teóricos e de inovações geradas na prática, para alcançar o mútuo fortalecimento.

- Para afirmar o *modelo docente assistencial* e fortalecer o "aprender-fazendo" do cotidiano do trabalho em saúde a dupla função, ensino-assistência, será exercida por um mesmo profissional.
- Para garantir o exercício da dupla função serão asseguradas formas equitativas de remuneração de desempenho para os docentes e os profissionais de serviço. Essa medida visa evitar a fuga de docentes e profissionais de carreira bem como a contratação de profissionais via fundações ou cooperativas de serviços, tão lesiva à perenização da força de trabalho e à construção de um projeto coletivo mais duradouro.
- As Unidades de Produção serão responsáveis por ampliar o acesso dos usuários, tendo em vista a universalidade e a integralidade das ações de saúde, consolidar a referência e contra-referência, considerando a marcação centralizada do SUJ e garantir a discussão coletiva para que o ato assistencial se dê baseado em um *projeto terapêutico*.

Em síntese pode-se dizer que as Unidades de Produção de Saúde pressupõem relação de autonomia conjugada à interdependência, relação de reciprocidade com sentido da troca sistemática de conhecimentos e práticas, relação de cooperação com profissionais realizando trabalho produtivo em colaboração com outros, relação de horizontalidade sem que haja monopólio do saber/poder e, principalmente, socialização de idéias, imprimindo o sentido de renovação sistemática do processo de trabalho.

### 3.1.2. COMISSÃO DOCENTE- ASSISTENCIAL -CDA-

A Comissão Docente Assistencial conjuga em sua essência a *dupla função de ensino e assistência* e envolve em suas atividades *docentes e profissionais* no sentido de garantir o cuidado com a saúde e também a formação acadêmica de qualidade.

É um processo de benefício mútuo entre as ações de ensino, pesquisa e assistência porque pressupõe a interação entre alunos, professores, profissionais e usuários numa lucrativa troca de conhecimentos teóricos, experiências e atitudes.

Os objetivos da criação da Comissão Docente Assistencial são: incrementar uma política científica para o CAS para sustentar, dentre outros, os programas institucionais oriundos das Unidades de Produção de Saúde; incentivar a relação teoria/prática no cotidiano das ações profissionais; incrementar ações conjuntas de desenvolvimento de projetos de pesquisa e intervenção que propiciem a formação de equipes disciplinares numa atitude de valorização igualitária do ensino e da assistência.

Os aspectos identificadores da Comissão podem ser demonstrados da forma a seguir:

- A Comissão será integrada por representantes de todas as unidades de ensino da área de saúde que desenvolvam trabalhos no CAS e terá como atribuições gerais:

- a formação de grupos de intervenção e pesquisa por área temática, para facilitar a agregação de interesses comuns;
- captação de recursos federais ou de agências de fomento para serem aplicados;
- na atualização sistemática dos profissionais do CAS;
- estímulo a realização do trabalho coletivo na perspectiva da interdisciplinaridade, interligando diferentes núcleos de conhecimento: biológico, social, cultural e psicológico e também na perspectiva da intersectorialidade reunindo por proximidade teórico-prática os núcleos do fazer profissional;
- captação, conhecimento e difusão no interior do CAS das políticas e diretrizes definidas pelo Conselho Nacional de Saúde, Sistema Único de Saúde e Ministério da Educação, como estratégia de atualização profissional e de estímulo para o desenvolvimento de projetos de pesquisa e intervenção, sintonizados, não necessariamente acordados, com as inovações das Políticas Sociais de Saúde e Educação;
- relacionamento contínuo e sistemático com os outros hospitais de ensino do Brasil e exterior, para troca de conhecimentos, tecnologias, avanços alcançados e dificuldades enfrentadas;
- além das atribuições que lhe são próprias, agregam-se à Comissão Docente Assistencial as Comissões de Ética, de Auditoria Interna e de Ouvidoria;
- as Comissões agregadas serão responsáveis pelos estudos e análises de natureza ética ou da objetivação das escolhas dos indivíduos, da perícia preventiva realizada nos projetos em andamento, nas intervenções realizadas, na alocação e movimentação dos recursos e na audiência e encaminhamento de críticas e sugestões feitas pelos cidadãos, usuários ou não, do CAS;
- entende-se que uma das funções mais nobres da Comissão Docente Assistencial seja a de servir como núcleo aglutinador de todos os projetos produzidos pelos quadros profissionais do CAS e buscar inseri-los no contexto das políticas de desenvolvimento da UFJF e do Conselho Municipal de Saúde;
- nesse mesmo grau de importância apresenta-se o compromisso da Comissão Docente Assistencial de desenvolver meios para que a comunidade científica e a população sejam permanentemente convidadas a acompanhar e discutir as escolhas e as vias trilhadas pelo CAS.

### 3.1.3 CONSELHO GESTOR- CG -

A dupla responsabilização que foi conferida ao Conselho Gestor é a de que ele funcionasse como a materialização do *Controle Social* e gerisse *coativamente* o Centro de Atenção à Saúde.

Para Sposati (1991, p. 1), "O controle social é, na história de democratização das políticas de saúde, um dos campos que construiu visibilidade aos movimentos de saúde, quer pela denúncia das "ausências e omissões" dos serviços instalados,

quer pela luta no sentido de construir um espaço regular para exercício do controle nos serviços e nas burocracias da gestão de saúde”.

Os formuladores do Projeto CAS demarcaram o posicionamento de que a saúde, antes de ser um serviço, é um direito. Em sendo direito, deve ser respeitado em benefício da qualidade de vida social e de cada cidadão com suas necessidades especiais.

Uma das formas de se identificar direitos é o de se reconhecer os dispositivos constitucionais que os estabelecem. Em outras palavras: a sua base legal. A outra, de natureza política, consiste em dar materialidade a essa base legal, retirando os processos decisórios das mãos de poucos, e colocando-os em prática mediante a participação social.

A ação do Conselho Gestor pretende aumentar o grau de participação democrática e a apropriação pelos usuários das políticas e ações de saúde desenvolvidas no CAS.

Entretanto, não é o bastante criar conselhos ou órgãos afins. Para se transformar pretensões em realidade algumas regulações necessitam ser colocadas em prática, como por exemplo, estabelecer os poderes e as formas pelas quais esses órgãos irão influenciar nas decisões da organização.

A composição e a dinâmica organizacional do Conselho Gestor do CAS terá, em princípio a seguinte configuração.

O Conselho Gestor considerará, democraticamente, as manifestações de interesses de todos os segmentos integrantes do CAS já que será sua instância máxima de direção.

A autonomia do Conselho Gestor será plena em relação às matérias referentes à dinâmica de funcionamento do CAS e relativa no tocante às decisões do Conselho Superior da Universidade ao qual todos os órgãos acadêmicos, centros e estruturas administrativas se subordinam.

A integração de membros ao Conselho Gestor se dará através da *democracia representativa* mediante a indicação da escolha feita pelas áreas pertinentes.

Os representantes eleitos terão mandato de *três anos*, tempo igual ao mandato da Direção do Conselho Gestor.

O Conselho Gestor será formado por: representantes das Unidades de Produção de Saúde, da Comissão Docente - Assistencial, das Coordenações de Curso e dos Diretores das Unidades de Ensino de Saúde, da representação estudantil, da representação sindical (APES e SINTULFEIuf), das áreas-meio (Recursos Humanos, Finanças, Compras, Manutenção e outros), do Ouvidor(a), do Conselho Municipal de Saúde e da Administração Superior da UJFF, preferencialmente membros do primeiro escalão das áreas financeira, logística ou jurídica.

O Conselho Gestor terá uma estrutura de *gestão colegiada* constituída por três diretorias: **Diretoria Geral, Diretoria Docente-Assistencial e Diretoria de Serviços de Saúde.**

Os membros da Diretoria terão um mandato de três anos e serão eleitos pela comunidade de profissionais, docentes e estudantes do CAS e por todos os membros externos à comunidade desde que os mesmos tenham assento no Conselho Gestor.

A nomeação da Diretoria seguirá o estabelecido na lei eleitoral vigente para cargos nas Instituições Federais de Ensino e nas determinações estatutárias e regimentais da Universidade Federal de Juiz de Fora sobre a matéria.

Câmaras de Auditoria, de Regulação de Assessoria Científica ou outras de interesses coletivos poderão ser criadas com a função de subsidiar ações e zelar pela realização integral das deliberações do Conselho Gestor, por parte da **Gestão Colegiada**.

O Conselho Gestor se orientará em suas ações e no ordenamento institucional do CAS, pelo *Regimento Geral do Centro de Atenção à Saúde*, após sua aprovação pelo Conselho Superior da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Compete ao Conselho Gestor administrar o Complexo do Centro de Atenção à Saúde, zelando pela observação dos contratos de produção dos serviços de saúde, pela garantia do acesso dos usuários dentro da referência e contra-referência e pela transparência das informações e da visibilidade do processo de governabilidade no CAS.

O Conselho Gestor deverá zelar pela *integralidade* das funções de *ensino e assistência* realizando a mediação entre os interesses específicos e as necessidades do Centro de Atenção à Saúde.

O Conselho Gestor será o responsável pela elaboração do *Orçamento Específico do CAS* que deverá ser incorporado ao *Orçamento Geral da UFJF*.

O Conselho Gestor se responsabilizará, dentre outras funções, pela gestão financeira do CAS, cabendo-lhe definir democraticamente a metodologia adequada de administração do orçamento e da distribuição e controle dos recursos, no sentido de assegurar a nova dinâmica de produção de serviço de saúde e de remuneração que o Centro implementará.

## COMENTÁRIOS FINAIS

Ao término do presente trabalho torna-se necessário destacar alguns aspectos que foram altamente significativos para o desenvolvimento de um projeto que construído de forma coletiva pretende oferecer à sociedade alternativas para o sistema de saúde de Juiz de Fora e Região.

O interesse e a motivação das Comissões e de seus respectivos presidentes, bem como o empenho da assessoria externa e o apoio da Administração Superior da Universidade Federal de Juiz de Fora (Gestões 1994/1998-1998/2002-2002/2006) traduziram na prática o que a sociedade espera da Universidade, ou no dizer de Gianotti, (1987, p. 67):

*que ela seja o espaço diálogo intelectual, do debate, da reflexão, da troca de idéias e experiências, da divulgação e da conquista de um público interessado tanto no saber como saber, quanto naquele que resulte em tecnologias capazes de melhorar as condições de vida de cada ser humano.*

A proposta de gestão, até pelo fato de estar ainda inconclusa, (e é previsível que seja assim, uma vez que a estrutura física onde a gestão se realizará está na fase das fundações), necessita de maior detalhamento no que tange ao seu funcionograma e ao seu arcabouço jurídico-institucional.

O relevante, no entanto, é que a proposta tem um eixo conceitual definido alinhado aos princípios constitucionais do SUS e alinhado ainda, à concepção de que a saúde é um produto sócio-histórico determinado pelas condições de vida e de trabalho dos indivíduos.

O estreitamento de vínculos com propostas democráticas e enriquecedoras de direitos sociais pressupõe o entendimento de que as ações decorrentes da atuação dos profissionais e gestores do CAS girarão da mesma forma, ou seja: à procura da luz da democracia, da participação social, do trabalho coletivo e das decisões compartilhadas.

Uma consideração a mais neste espaço, refere-se à insistência da *participação* em todas as etapas do planejamento. Na proposta está recorrente a idéia de uma gestão democrática, com ênfase na circularidade que representa a gestão participativa e rompe com os modelos tradicionais de organização verticalizada presentes nos hospitais.

Essa ampla possibilidade de *participação* descortina para as treze profissões da área da saúde: *assistente social, biólogo, bioquímico, dentista, educador físico, enfermeiro, farmacêutico, fisioterapeuta, médico, médico veterinário, nutricionista, psicólogo e terapeuta ocupacional* e para todo o conjunto dos trabalhadores em saúde do CAS, um campo fértil de intervenção e de defesa da saúde como direito constitucional e como prática social efetiva no cotidiano da vida em sociedade.

Que a sociedade seja uma personagem decisiva no projeto CAS e que os usuários do sistema público de saúde possam conseguir fazer valer seus direitos civis, políticos e sociais e merecer respeito e dignidade por parte de quem lhes oferece serviços e atendimento.

Passa da hora de buscar soluções e alternativas para a imensa dívida social deste País. Saúde é direito, gozá-la em sua plenitude é qualidade de vida. Que a população não se acomode, pois, como diz Clarice Lispector em uma passagem de seu livro, **Olga Borelli**: *"O tempo é de grande violência. E as pessoas são distraídas não sabem que só têm uma vida"*.

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição [1988]. Brasília: Senado Federal, 1988.

CAMPOS, Gastão Wagner S. *O Método para Análise e Co-Gestão de Coletivos*. São Paulo: UCITEC, 2000.

\_\_\_\_\_. *Coletânea de Textos. MBA em Gerência de Saúde*. Escola de Pós-Graduação em Economia, FGV, São Paulo, s.d.

CARVALHO, Antônio Ivo. Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania: A Reforma Sanitária como Reforma do Estado. In: FLEURY, Sonia. *Saúde e Democracia: a Luta do CEBES*. São Paulo, Lemos, 1997.

CARVALHO, José Murilo. *Pontos e Bordados. Escritos de História e Política*. UFMG, Belo Horizonte, UFMG, 1999.

CECILIO, Luiz Carlos Oliveira. *Trabalhando a Missão de Um Hospital como Facilitador da Mudança Organizacional: Limites e Possibilidades*. Campinas: UNICAMP, Departamento de Medicina Preventiva e Social, 2002.

CNAS. Leis Orgânicas Federais, 8080/90 e 8142/90. CNAS, Brasília, 1990.

Coletânea de Textos. MBA em Gerência de Saúde. Escola de Pós-Graduação em Economia, FGV, São Paulo, s.d.

GOLIVEIA, Roberto; PALMA, José João. *SLIS: Na Contramão do Neoliberalismo e da Exclusão*

*Social* (Estudos Avançados 35). São Paulo: USP 1999.

GUERRA, Yolanda. *A Instrumentalidade do Serviço Social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MERHY, Emerson Elias; CÉCILIO, Luiz Carlos Oliveira. *Algumas Reflexões sobre o Singular Processo de Coordenação dos Hospitais*. Campinas: UNICAMP, Departamento de Medicina Preventiva e Social, 2002.

RAMOS, Célia Leitão. Conselho de Saúde e Controle Social. In: EIBENSCHUTZ Catalina. *Política de Saúde: o público e o privado*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.

SPOSATI, Aldaiza; LOBO, Elza. *Controle Social e Políticas de Saúde*. São Paulo, s. d.

STEPHAN-SOUZA, Aura. *O Acesso na Dimensão da Universalidade e da Excludência: Um Estudo da Demanda dos Usuários*. HU/UFJF. Juiz de Fora, 2002.

SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor: Regulação no Brasil*. São Paulo: 2000. Fundação Petrópolis

VASCONCELOS, Cipriano Maia. *A Mudança nos Hospitais Universitários*. Campinas: UNICAMP 2002.



*Faculdade de Serviço Social  
Campus Universitário da UFJF  
CEP 36036-330  
Juiz de Fora, MG  
Telefone (32) 3229-3561 / 3567  
Fax (32) 3229-3560  
dfs@ssocial.ufjf.br*

**DISTRIBUIÇÃO**



*Editora UFJF  
Fundo da Biblioteca Central - Tereza  
Campus Universitário  
CEP 36036-330  
Juiz de Fora MG*

*TEL (32) 3229-3782  
TELE-FAX (32) 3229-3783  
editora@editora.ufjf.br  
www.editora.ufjf.br*

**TIRAGEM**

*500 exemplares*

**FICHA TÉCNICA**

*Editoração: Tempo Editora - (32) 3217-0283*

**CAPA**

*Foto: Gustavo Stephan  
Coordenação gráfica / Arte: Bianca Mendes Lemos*

**APOIO**

*FSS*

Ficha Catalográfica elaborada na Biblioteca Central da UFJF

Libertas / Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de  
Serviço Social, v. 2, n. 1, jan./jun. 2002. Juiz de Fora : Ed. UFJF,  
2002  
125 p.

*Semestral  
v. 1, n. 1, 2001  
ISSN 1518-9325*

I. Serviço Social - Periódicos

CDU 36 (05)

# LIBERTAS

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

Reitora

Maria Margarida Martins Salomão

Vice-Reitor

Paulo Ferreira Pinto

Pró-Reitora de Pesquisa

Cláudia Maria Ribeiro Viscardi

Diretora da Editora

Helena da Motta Salles

## FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

Diretora

Marilene Scheelshorn dos Santos de Sansão

## CONSELHO EDITORIAL

Auta Stephan-Sousa

Sandra Hallack Arbex

Mônica A. Grossi Rodrigues

## CONSELHO CONSULTIVO

Marilda Vilella Yamamoto (UERJ)

Yves Lesbaupin (UFRJ)

Maria Lúcia Carvalho da Silva (PUC/SP)

Carlos Nelson Coutinho (UFRJ)

José Paulo Netto (UFRJ)

Regina Célia Tamaso Miotto (UFSC)

Maria Aparecida Tardim Cassab (UFJF)

Maria Lúcia Duriguetto (UFJF)

Lêda Maria Leal de Oliveira (UFJF)

Auta Iselma Stephan Souza (UFJF)

# Sumário

Apresentação

7

Artigos

- Sociedade civil, cultura e hegemonia em Gramsci 9  
Maria Lúcia Duriguetto
- Sociedade civil e lutas em defesa da saúde em Juiz de Fora: o Fórum Popular de Saúde 21  
Lida Maria Leal de Oliveira
- A política na política social de assistência: crítica a focalização 35  
Maria Aparecida Tardin Cassab
- Mulher e poder político: as cotas como estratégia democrática? 47  
Nair Barbosa Guedes
- Ambientalismo e lutas sociais no Brasil 65  
Carlos Frederico Bernardo Loureiro
- Defesa civil: um olhar crítico 79  
Maria Auxiliadora Ramos Vargas
- De Hospital Universitário a Centro de Atenção à Saúde - CAS - um projeto em construção coletiva na Universidade Federal de Juiz de Fora 99  
Ana Maria Costa Amoroso Lima  
Asta Iselina Stephan Souza
- A educação no MST e as parcerias com as universidades 119  
Cristina Simões Bezerra

# Apresentação

O momento que traz o terceiro número da revista **Libertas** é um dos mais auspiciosos para a Faculdade de Serviço Social, engajada que está na travessia de sua condição de ótima formadora em nível de graduação para a de propiciadora de qualificação em nível de pós-graduação.

Esta travessia se dá com passos firmes, amparada pela qualidade da pesquisa de seus doutores e dos projetos em curso de seus docentes em doutoramento, traduzida nos artigos ora apresentados.

É importante observar, na diversidade dos temas tratados em torno das políticas sociais públicas, a fidelidade à idéia que dá título à revista: **Libertas**, o que reafirma o pluralismo e a liberdade de expressão e de crítica de seus autores, além do compromisso destes com o projeto ético-político que direciona a trajetória da profissão Serviço Social ao longo das últimas décadas.

Em meio à avassaladora crise que se abate sobre a população do planeta e suas derivações altamente dramáticas nos países como o Brasil, onde impera a mais brutal desigualdade social, importa destacar este compromisso expresso na crítica às políticas sociais que denuncia a sua utilização como tratamento periférico da questão social através de fórmulas neoliberais. É uma crítica que se referencia no ponto de vista do público-alvo dessas políticas, aquele que os governos chamam de *beneficiários* dos programas sociais e que aqui podem ser claramente reconhecidos como *cobreadores sociais*, no sentido que lhe dão os autores em seus artigos.

A tônica aqui é a luta por direitos, a cidadania sempre perseguida, manifestação do nosso ideário de justiça social impresso naquele projeto ético-político. Estes têm sido o nosso "telos", que espero se traduzirá sempre na estética da nossa incansável luta pela liberdade.

Marilene Schelgshorn dos Santos de Sansão  
Diretora da Faculdade de Serviço Social

