

8ª Conferência Nacional de Saúde: SEU SIGNIFICADO E A NECESSÁRIA RETOMADA

POR NELSON RODRIGUES DOS SANTOS

A 8ª Conferência Nacional de Saúde – 8ª CNS, só pode ser lembrada e avaliada à luz dos movimentos no setor saúde, parte das lutas por liberdades democráticas em nosso país, em conjunto com outros marcos naquela conjuntura como o 1º e 2º Simpósio Nacional de Política de Saúde na Câmara dos Deputados Federais em 1979 e 1982, o Convênio AIS do Ministério da Previdência Social com Municípios e Estados em 1983, o final da ditadura em 1985, a 8ª CNS em 1986, a Comissão Nacional da Reforma Sanitária - CNRS, em 1987 e a Constituição Federal de 1988.

O Relatório Final da 8ª CNS orientou a CNRS, cuja proposição final foi a matriz do debate constitucional. Igualmente decisivo desde os anos 70, foi o crescente número de municípios que avançavam práticas de atenção integral, equitativa e universalizada à saúde nas suas periferias, trocavam experiências, organizavam-se em colegiados e associações estaduais de Secretarias Municipais de Saúde - SMS e realizavam concorridos encontros regionais e nacionais, sem prever que já estavam implementando o que viriam a ser na Constituição, as três primeiras diretrizes constitucionais: da Universalidade, Integralidade e Igualdade. Era o Movimento Municipal de Saúde -MMS, que cruzou positivamente na 8ª CNS com o Movimento da Reforma Sanitária, conferindo-lhe mais consistência e segurança. Ao final dessa conjuntura que albergou a 8ª CNS e consagrou a Constituição “cidadã”, a sociedade mobilizada apontava para reforma democrática do Estado e seu reordenamento na direção social-democrata do Estado de Bem Estar Social. Sobre as conjunturas que se sucederam até nossos dias abordaremos alguns aspectos.

Nossa experiência na 8ª CNS foi já na sua preparação, na condição de SMS de Campinas e coordenação do colegiado de SMS de São Paulo. A comissão organizadora da 8ª CNS designou inicialmente 12 vagas de delegados para as SMS, houve reação imediata das SMS nacionalmente e foram elevadas para 80 vagas. Os 80 delegados SMS atuaram intensamente no elevado nível da programação oficial e reuniram-se paralelamente por três vezes, produzindo um posicionamento municipal que foi lido e aprovado no plenário da CNS, com compromisso da Relatoria de incluí-lo no Relatório Final. Tivemos a honra da escolha para essa leitura, assim como de contribuir com o texto “Descentralização e Municipalização” para constar no Relatório Final a convite da Comissão Organizadora.

Provavelmente subestimamos que simultaneamente aos amplos debates e conquistas constitucionais, as elites financeiras e conservadoras, através dos seus intelectuais orgânicos, lideranças empresariais, políticas e partidárias, formulavam e negociavam novas estratégias “de Estado”. Na contra-mão da mobilização da



sociedade, durante a transição da ditadura para a Democracia, incluindo o debate constitucional, articularam o modelo “presidencialismo de coalisão”: um modelo para adequar após a ditadura, a continuidade da intensa atividade legisladora do Executivo Nacional, enviando para homologação no Legislativo, projetos de Lei sobre assuntos administrativos, orçamentários, tributários e outros no âmbito das estratégias “de Estado”, além das Medidas Provisórias de aplicação imediata com posterior aprovação pelo Legislativo.

Para manter função meramente homologatória do Legislativo, a “governabilidade” do Executivo passou a depender crescentemente da fragmentação do quadro partidário em dezenas de partidos, cujo apoio ao Executivo atrelou-se ao gasto pelo erário público, da exorbitante multiplicação e entrega de Ministérios, Empresas Estatais, Renúncias Fiscais, Licitações, Concessões, etc. Tornou-se ampla regra no quadro partidário e no Legislativo, o conjunto de bancadas de apoio, de barganha e de extorsão, visando manter coalisões majoritárias – base de apoio da situação. A lógica da orçamentação e execução orçamentária dos ministérios e estatais, em regra acompanhou a grande retração da sua finalidade pública,

HÁ MAIS DE MEIO SÉCULO ESTAMOS COM A QUEBRA E AVILTAMENTO DO LEGISLATIVO, PRAZO SUFICIENTE PARA ATINGIR PERNICIOSAMENTE NÃO SÓ O PERFIL DOS LEGISLADORES, COMO A CULTURA POLÍTICA

e passou a albergar crescente submissão aos juros escorchantes da especulação financeira, aos *lobbies* do mercado e ao atendimento às demandas da base de apoio da situação. Vale lembrar fato histórico bem constatado e estudado, de que o controle parlamentar do Executivo em nosso país de 1946 a 1963 era muito mais efetivo e crescente, incluindo a ampliação da bancada pluri-partidária consistente nos esforços desenvolvimentistas e democratizantes sob os referenciais da social-democracia. Inúmeros parlamentares de grande vulto, dedicação, legitimidade representativa e compromisso público eram influentes e reconhecidos. Com a quebra do Legislativo pela ditadura de 1964 a 1984, o seu perfil de 1963 foi levemente resgatado sob grande mobilização social entre 1986 e 1988. Após 1988 o engendramento do presidencialismo de coalisão “moderniza” e retoma o aviltamento do Legislativo. Há mais de meio século estamos com a quebra e aviltamento do Legislativo, prazo suficiente para atingir perniciosamente não só o perfil dos legisladores, como a cultura política que gera as candidaturas ao legislativo e o próprio discernimento e exigência do eleitorado.

Paralelamente ao aviltamento da sua função legisladora, o Legislativo nacional foi aumentando sua função controladora com 286 Comissões Parlamentares de Inquéritos – CPIs, propostas entre 1990 e 2015, porém, com apenas 23% concluídas (entre 1946 e 1964, das 169 propostas, 60% foram concluídas). A própria delegação constitucional às instituições de controle – MP, TCU, PF e o próprio Judiciário – foi ocupando grande parte da função controladora. Somente nas situações de crise maior, no limite da capacidade do Executivo bancar todas as elevações das demandas fisiológicas subalternas, com conflito maior no seio da coalisão, as CPIs tornam-se mais efetivas. O presidencialismo de coalisão foi eficaz com sólida maioria a partir de 1994; a partir de 2003 teve que dispender mais recursos para manter a solidez e entrou em esgotamento a partir de 2013.

A evolução das operações da Polícia federal: da Lava Jato a Zelotes e outras, denotam que, além desse esgotamento, o processo político instalado “queimará” alguns locupletadores do erário público, mais explícitos, expostos e/ou politicamente indesejáveis, visando proteger a elite historicamente locupletadora, a começar do sistema financeiro

especulativo, e na sequencia barrar o avanço das investigações hoje para ela apontadas. De quebra tentariam constitucionalizar a exclusão das conquistas sociais, hoje na maior parte descumpridas e já excluídas na prática, como na saúde, educação, emprego, previdência social, transporte coletivo, segurança pública etc.

Um segundo exemplo de estratégia “de Estado” que emergiu após a ditadura, foi a crescente e efetiva negociação e atendimento das demandas sociais, negociando isoladamente com cada segmento e fragmento da sociedade: trabalhadores rurais e urbanos das grandes, médias e pequenas empresas por ramos da produção e comércio, desempregados, empresários pequenos, médios e grandes por ramos da produção e comércio, professores do ensino público e privado, setores de atividades públicas e privadas (saúde, educação, transporte, habitação, previdência, energia, etc.). Essa estratégia estimuladora das reivindicações e lutas fragmentadas corporativistas, conferiu ilusão inicial para cada corporação, retraindo o desenvolvimento e fortalecimento das lutas sociais unitárias que avançavam antes da ditadura. Nesse contexto foram proscritas as heranças do sindicalismo pré-1964 de lutas unitárias entre as categorias e com o conjunto da sociedade, que se desenvolviam sob a visão dos direitos humanos, sociais e de cidadania, tendo as lutas trabalhistas como vanguarda das lutas sociais e o debate do projeto de nação, assumido com transparência pelo conjunto da sociedade.

Essas heranças foram substituídas por novo ideário trabalhista com base nos direitos dos trabalhadores sindicalizados com dissídios por categorias, que vêm sendo contemplados pela elevação da capacidade de consumo, no mercado fortemente subsidiado com recursos públicos, de bens e serviços privados de saúde, educação, transporte, previdência, etc. Esse mercado, por coincidência ou não, é parte evidente da cadeia de interesses e poderes formada nos 26 anos do presidencialismo de coalisão. Finalizando, declinamos nosso objetivo de contribuir para a formulação de diagnósticos e estratégias pela contra-hegemonia na área da saúde e consequentes mobilizações pela democratização do Estado, sob o signo de *a luta continua!*

**Nelson, como é chamado pelos amigos, é membro do conselho consultivo do Centro Brasileiro de Estudos da Saúde, presidente do Instituto de Direito Sanitário Aplicado e professor aposentado da Unicamp.*