# RAP

## SEÇÕES ESPECIAIS

"Espaço dedicado à divulgação dos programas de pesquisa e de estudos e análises sistemáticas levados a efeito pela comunidade acadêmica da EBAP/FGV"

## PROGRAMA DE ESTUDOS EM GESTÃO SOCIAL

## A CONJUNTURA DAS ESCOLHAS PÚBLICAS

# Programa de Estudos em Gestão Social

Coordenação: Fernando Guilherme Tenório

"Programa dedicado à produção de estudos e à divulgação de experiências em gestão social, preocupado com o enriquecimento da participação pública nos destinos da cidadania contemporânea."

NESTA EDIÇÃO da *Revista Brasileira de Administração Pública*, estão sendo publicados artigos de membros da equipe do Programa de Estudos em Gestão Social que, através de bolsas de iniciação científica e aperfeiçoamento financiadas pelo Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), trabalham no banco de dados pesquisando bibliografias que abordam temas de gestão social acerca da relação sociedade-Estado e trabalho-capital. Dessa forma, os artigos aqui apresentados abordam essas duas linhas temáticas.

O primeiro artigo trata dos desafios do poder público em garantir uma gestão de saúde que atenda às demandas da sociedade e proporcione sua participação na tomada de decisões.

O segundo desenvolve um histórico do sindicalismo no Brasil, buscando analisar suas diferentes práticas dentro de específicos contextos da sociedade brasileira. Contudo, observa que o sindicalismo brasileiro vem caminhando para uma ação propositiva que visa à participação do trabalhador nos locais de trabalho.

# Gestão social e a saúde no Brasil

Aline Marinho*
Adriano Coutinho*
Leriana Del Giudice*

## 1. Municipalização e participação na saúde

O desenvolvimento da política nacional de saúde no Brasil, marcado por uma forte tendência à centralização e por estruturas patrimonialistas e autoritárias, onde predominaram lógicas clientelistas, atribuiu um papel passivo aos municípios, situado às margens do processo decisório e oferecendo serviços precários à população.

Assim, a Constituição brasileira de 1988, determinada por um processo de democratização incentivado pela crise do Estado e sua capacidade de investimento, constitui um novo marco na elaboração das políticas de saúde, introduzindo uma mudança necessária nas atribuições dos três níveis do governo. Com efeito, a legislação que cria e regulamenta o Sistema Único de Saúde (SUS) define a descentralização político-administrativa como principal estratégia para a viabilização de vários dos princípios do sistema, tais como a universalidade, a integralidade, a eqüidade e o controle social. Neste sentido, a municipalização constitui a base do sistema, traço que se revela no reconhecimento do município como entidade federada, atribuindo-lhe autonomia e competências próprias.

Desta forma, a institucionalização do Sistema Único de Saúde coloca como questão central a relação entre os processos de descentralização e democratização. Sem ser mecanismo que solucione todos os problemas que afligem os usuários dos serviços de saúde, a descentralização pode vir a favorecer a democratização da área, representando a possibilidade de ampliação do espaço societal no processo decisório, na medida em que aproxima as decisões das ações e permite maior controle e fiscalização da ação governamental por parte da comunidade, garantindo o exercício dos direitos dos cidadãos.

Entre as diretrizes que integram o SUS, destaca-se o princípio de participação comunitária, formalizado pelas conferências e conselhos de saúde. Desde os anos 70 assiste-se no Brasil ao aparecimento de formas variadas de participação popular nos processos de gestão municipal; entretanto, é a partir de 1988, com a criação do SUS, que ocorre a institucionalização desse movimento na área da saúde, marcando um redimensionamento das relações sociedade-Estado. A crise institucional que acarretou a reorganização do sistema de saúde deve ser definida em função do aprofundamento da defasagem entre essas duas instâncias, mostrando uma preocupação maior por parte da sociedade em buscar seu espaço de influência, através de novas formas de articulação com o âmbito governamental, compartilhando a responsabilidade pela formulação e tomada de decisões sobre questões que lhe dizem diretamente respeito.

O conceito de gestão social tem-se firmado cada vez mais na administração pú-

* Graduandos em ciências sociais e bolsistas de iniciação científica do CNPq, vinculados ao Programa de Estudos em Gestão Social.

blica, promovendo a parceria entre Estado e sociedade na busca de soluções para os problemas sociais e incentivando a luta pela conquista da cidadania plena. A participação popular nos processos decisórios da administração pública constitui, assim, um componente de peso na consolidação da democracia, fazendo coincidir os reais anseios da população com as políticas públicas implementadas pelo poder delegado aos governantes e contribuindo para a reconfiguração progressiva do tradicional quadro brasileiro de exclusão da sociedade civil do debate político.

O município exerce um papel significativo nesse processo, sendo o lugar onde mais diretamente se estabelece a relação entre cidadão e poder público. Com a participação ativa do cidadão nas decisões do poder público do seu município, aumenta a correlação entre a representação dos desejos e necessidades da sociedade e as decisões tomadas no nível nacional. A participação constitui, assim, um requisito básico para a construção e o exercício permanente da cidadania.

Apesar dos avanços observados com a descentralização na área da saúde, como a criação de instâncias de participação que inauguram espaços de discussão nos municípios, a implementação do programa realizou-se de forma parcial. Muitos municípios ainda não conseguiram implantar de forma acabada os princípios estabelecidos pelo SUS, e o processo ainda exige desde redefinições em relação à gestão até uma nova maneira de financiar as práticas no setor. São desafios a serem vencidos por todos os atores do sistema, num esforço de buscar alternativas que possibilitem a efetivação dos objetivos propostos pelo SUS, contribuindo para a formação e a capacitação dos atores sociais no sentido da ampliação e consolidação da cidadania.

## 2. Gestão social: implicações político-transformadoras

Dentro da discussão sobre a aplicabilidade do conceito de gestão social no processo de municipalização de saúde promovido pelo SUS, algumas dificuldades surgem a partir da própria conceituação com a qual trabalhamos. Em linhas bem gerais, seria o "conjunto de processos sociais em que a ação gerencial se desenvolve através de uma *interação negociada entre os atores sociais*" (Tenório, 1995).

No que diz respeito à heterogeneidade de "atores" que se encontram no campo social da saúde, estariam eles devidamente informados, cônscios e desejosos de "representar" seus respectivos "papéis" na construção de uma realidade nacional efetivamente democrática, participativa e de cidadania emancipada? (Bustelo & Minujin, 1997). Pois esse processo exige profundas modificações, não apenas no conjunto das políticas públicas na área da saúde, mas na própria estruturação da sociedade brasileira.

Ainda em relação aos "atores", nos perguntamos: "como informar uma população analfabeta ou semi-analfabetizada, aos excluídos dos direitos sociais, aos desempregados, ao lumpesinato sobre saúde pública, direitos constitucionais, cidadania, controle social?" (Vasconcelos, 1993).

Diante deste quadro se percebe a necessidade de que um governo, que diz ser democrático, seja de fato democrático e se proponha como tarefa a democratização do próprio governo, do Estado, no nível que lhe seja possível realizar.

Aqui surge mais uma dificuldade conceitual. A interação se daria de forma "negociada"? Temos um quadro da realidade brasileira que indica a política social, como um todo, se caracterizando, em grande medida, por uma modalidade assistencial-clientelística, supostamente compensadora dos ajustes econômicos e altamente sen-

sível aos períodos eleitorais. Acrescentamos a isso o contexto de globalização da economia e de ampliação do receituário neoliberal do Consenso de Washington, com todos os seus reflexos sociais.

Examinando o fato, percebemos as imensas dificuldades de se estabelecer uma "integração negociada" entre os diferentes atores da cena social brasileira, pois uma mudança na área da saúde implica necessariamente alterações em outros setores da vida nacional.

Enfim, a proposta de gestão social não se limita a ser um mero instrumento gerencial-administrativo. O levantamento das dificuldades da sua implementação procura mostrar que não se trata de uma conceituação neutra; mas que possui um alcance político e transformador muito grande e que se vê como necessária na efetivação de um projeto democrático-participativo no Brasil, não só na saúde, mas em todos os demais campos sociais.

Utopia?

## Referências bibliográficas


Barbosa, Allan Claudius; Teodósio, Armindo dos Santos; Ckganazaroff, Ivan Beck & Silva, José Wanderley. Poder local, descentralização e modernização municipal: a saúde em foco. Um estudo de caso em Minas Gerais. *Ensaios de Administração*. Belo Horizonte, Cepead, nov. 1997.

Bustelo, Eduardo S. & Minujim, Alberto. La política social esquiva. *Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes (6), set. 1997.

Cohn, Amélia. Descentralização, saúde e cidadania. *Lua Nova*. São Paulo (32), 1994.

Costa, Frederico Lustosa da & Alcantara, Lúcio. *Gestão de saúde pública: alguns desafios propostos pelo SUS*. Fortaleza, Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, 1992. (Série Técnica.)

Farah, Marta Ferreira Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *31*(4), jul./ago. 1997.

Gohn, Maria da Glória. A construção da cidadania coletiva no Brasil. In: Reunião Anual da Anpocs, 18. *Anais*, Caxambu, 1994.

Jacobi, Pedro. Participação e gerência dos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *26*(2), abr./jun. 1992.

Kuntz, Rolf. Os direitos sociais em xeque. *Lua Nova*. São Paulo (36), 1995.

Rodrigues Filho, José. Participação comunitária e descentralização dos serviços de saúde. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *26*(3):119-29, jul./set. 1992.

Tenório, Fernando Guilherme. Editorial. Boletim PEGS. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *29*(1), jan./mar. 1995.

Vasconcelos, Maria da Penha Costa. Políticas públicas e movimentos sociais: estratégias e formas de luta. In: *Saúde e revisão constitucional: controle social e formas organizacionais do SUS*. Brasília, Organização Pan-Americana de Saúde/Representação do Brasil, 1993.

Yazbeck, Maria C. A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social. *Cadernos Ceas*. Salvador, jul./ago. 1996.