PARTICIPAÇÃO E GERÊNCIA DOS SERVIÇOS DE SAÚDE: DESAFIOS E LIMITES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO*

Pedro Jacobi**

1. Participação: alguns referenciais; 2. Participação e descentralização: as possíveis convergências; 3. Participação e demandas sociais; 4. Participação e acesso à informação; 5. Os desafios da participação; 6. Município de São Paulo (1989-92). A complexa relação cidadãos/administração: a participação em questão; 7. Participação e descentralização na saúde: avanços e resistências.

Análise do conjunto de variáveis intervenientes na gestão participativa dos serviços de saúde no município de São Paulo, enfatizando as ambigüidades e contradições inerentes a um processo político-administrativo inovador.

Summary

PARTICIPATION IN HEALTH SERVICES AND THEIR MANAGEMENT: CHALLENGES AND LIMITATIONS IN THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO

This study analyses the set of variables intervening in the participative management of health services in the São Paulo's municipality, stressing the ambiguities and contradictions inherent to an innovative political and administrative process. The question's exposition is developed in three stages: the first one states as a problem the subjects of participation and decentralization; the second describes the challenges faced by an innovative proposal for municipal administration, and the third especifically examines the problem of health.

Palavras-chave:
Gerência; participação; descentralização; comissões gestoras.

1. *Participação: alguns referenciais*

A reflexão em torno do tema participação está na ordem do dia, numa estreita vinculação com os processos de descentralização político-administrativa e de ampliação das possibilidades de democratização da gestão municipal.

* Artigo recebido em dez. 1991 e aceito em mar. 1992.
** Professor na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo; diretor do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). (Endereço: Rua Airosa Galvão, 64 — 05002 — São Paulo, SP.)

Quando se fala em participação da população em algum nível da ação do Estado, freqüentemente se está aludindo a diversos tipos de ações que correspondem a diferentes referenciais teóricos opostos e contraditórios.

As diversas formas de interpretar e conceber a participação estão estreitamente vinculadas a diferentes concepções políticas e econômicas, marcadas pela ambigüidade e pelos limites da inserção.

Para alguns autores, o conceito de participação não se refere a um fenômeno singular e delimitado, mas a um conjunto — que mantém certa autonomia — de processos inter-relacionados, permeados por uma noção de conflito.

Para outros autores, a noção de participação é concebida em relação a uma maior eficiência da ação estatal. Num dos seus textos sobre governos locais, Jordi Borja assim a define: "Participação é, sobretudo, o encontro entre as instituições representativas, partidos e administração, por um lado, e os movimentos e organizações sociais, que existem independentemente dos partidos políticos e dos mecanismos participativos, por outro."[1]

A participação é o instrumento de governo mais adequado para construir um regime democrático e, para tal, o Estado tem de criar um conjunto de mecanismos participativos visando a incorporação dos cidadãos aos programas do governo local destinados a incrementar o bem-estar da cidadania. Para isto é necessário que ocorra uma descentralização efetiva de competência e de recursos para o poder local.

Se a participação é estimulada pelo Estado, geralmente ocorrem situações de pseudoparticipação, onde não se descentraliza o processo decisório, mantendo-se uma lógica participativa verticalizada. Esta tem sido a lógica predominante na maioria das gestões municipais, onde a questão é tratada dentro de uma perspectiva de integração ao sistema social vigente.

O que se observa é que existem basicamente duas concepções de participação: 1) a visão da participação restrita e delimitada; e 2) a visão da participação plena, enquanto ação permeada por uma noção de conflito.

2. *Participação e descentralização: as possíveis convergências*

A disposição de incentivar a participação junto à administração das prefeituras conquistadas nas urnas em novembro de 1988, notadamente nas metrópoles governadas pelo Partido dos Trabalhadores — São Paulo, Porto Alegre, Vitória — tem representado um grande desafio em virtude da complexidade e diversidade dos contextos sociopolíticos.

O grande desafio que se coloca hoje é o de superar não só a retórica político-partidária como também as formulações intelectuais em torno da participação, e analisar os componentes de ambigüidade e as contradições inerentes ao processo.

O tema da participação também converge para o debate em torno da descentralização que, por seu turno, tem-se tornado cada vez mais fundamental ao processo de democratização da ação do Estado e das suas práticas institucionalizadoras. A descentralização representa, em teoria, a possibilidade de

[1] Borja, Jordi. A participação citadina. *Espaço e Debates*, São Paulo, Neru, n. 24, 1988.

ampliação para o exercício dos direitos dos cidadãos, a autonomia da gestão municipal, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e uma potencialização de instrumentos adequados para um uso e redistribuição mais eficientes dos recursos públicos.

Freqüentemente têm sido confundidas as noções de descentralização e participação. Pode-se afirmar que descentralização e participação são objetivos conceitualmente diferenciados e complexos, entretanto são políticas complementares de um processo. Neste sentido, na medida em que a descentralização representa não só uma opção político-administrativa, mas também um processo de mudança qualitativa na dinâmica da gestão nos planos sociocultural e territorial, o maior desafio no atual contexto da gestão municipal é o de estabelecer novas regras de convivência entre as instâncias de poder e a população em geral.

Quando se fala de participação dos cidadãos deve-se enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta, e de um método de governo baseado num certo nível de institucionalização das relações Estado/sociedade.

3. *Participação e demandas sociais*

O tema da participação está diretamente vinculado aos processos de democratização política e às dinâmicas de gestão descentralizada; o que não se pode dizer que corresponda ao atual estágio de gestão dos municípios brasileiros, salvo algumas poucas exceções.

A extrema urgência do atendimento das demandas sociais força a necessidade de dar respostas que viabilizem a possibilidade de implantar programas de forma ágil e democrática. Assim, num contexto de pressão social a participação deve existir num constante processo de interação entre Estado e cidadãos, onde a administração se configura como uma efetiva potencializadora de ampliação das práticas comunitárias, por meio do estabelecimento de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam direitos efetivamente exercíveis.

Por outro lado, é necessário que da sociedade civil surjam interlocutores coletivos — grupos comunitários, movimentos sociais — que tornem possível uma participação ativa e representativa sem que o Estado exija quaisquer tipos de dependência administrativa e financeira, rompendo com os procedimentos autoritários, populistas ou clientelistas. O objetivo principal é o de concretizar, de forma mais direta e cotidiana, o contato entre os cidadãos e as instituições públicas, de forma a possibilitar que estas considerem os interesses e as concepções político-sociais no processo decisório.

Duas condições parecem ser fundamentais para viabilizar a participação popular: 1) a existência de organizações populares com certa presença, no nível local; 2) a ocupação de cargos políticos do município por parte de partidos ou indivíduos favoráveis à mesma, o que, no caso das administrações petistas recém-empossadas, precisa passar pelo complexo caminho que conduz da retórica partidária à prática concreta.

A participação nas prefeituras pode ter duas modalidades básicas: 1) participação setorial para temas específicos dos quais se encarregam as Secretarias; 2) participação territorial por meio da descentralização das competências. A diferenciação é importante. A participação setorial busca incorporar a democracia de base à democracia representativa, através de mecanismos de participação em algum organismo do aparelho do Estado, em nível central. Isto apresenta o problema da necessidade de precisar o papel desses mecanismos e os limites entre as duas formas de representação democrática. Já na participação territorial, o mecanismo está dentro do aparelho estatal que se descentraliza, dando competência a âmbitos mais restritos, tão próximos da base que se podem confundir com as organizações de base locais.

As normas de participação dos cidadãos devem definir obrigações públicas e mecanismos legais: entidades de interesse municipal, conselhos consultivos da cidade e dos distritos, iniciativas dos cidadãos e consultas populares por distrito. A participação deve ser entendida como um processo continuado da democratização da vida municipal, cujos objetivos são: 1) promover a iniciativa a partir de programas especiais visando o desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; 2) reforçar o tecido associativo e ampliar sua capacidade técnica e administrativa, tornando as entidades competitivas; 3) desenvolver a participação na definição de programas e projetos e na gestão dos serviços municipais.

4. *Participação e acesso à informação*

Uma das questões mais importantes — talvez um dos grandes desafios para toda administração — é o acesso dos cidadãos à informação enquanto base para garantir uma participação real. A questão não é só informar os cidadãos, mas explicitar e tornar transparentes e abertos os canais de participação. A informação aos cidadãos não só é necessária desde o início do processo administrativo, mas deve comportar a possibilidade de comunicação, diálogo e interpretação como parte de um movimento permanente de interação entre Estado e cidadãos usuários dos serviços públicos. A participação assume, assim, caráter dialógico onde ambos os pólos dialogam e cooperam na gestão, criando a possibilidade de desenvolver práticas inovadoras que representem avanços reais na gestão da coisa pública.

A informação representa, cada vez mais, um componente da qualidade de vida dos cidadãos na medida em que a oferta de serviços e atividades explicita uma transparência da administração pública e a possibilidade de aproveitamento da oferta citadina no processo decisório, assim como de ampliação da potencialidade do controle da gestão da coisa pública.

De acordo com cada situação, em cada cidade os mecanismos para criar, animar ou manter o ambiente participativo são diferenciados e sustentados nas características e idiossincrasias particulares de cada momento e espaço. Entretanto, o problema dos responsáveis pelo governo municipal deverá estar relacionado com a elaboração e a disponibilidade da informação objetiva em relação à atuação municipal enquanto objeto de serviço público e componente da qualidade de vida dos cidadãos, mesmo dos não-organizados.

Cabe agora detalhar aspectos relativos à informação e os mecanismos que possibilitam a implantação de uma administração participativa. A necessidade de gerar informação para todos os habitantes da cidade é questão essencial, levando-se em consideração que a diversidade e heterogeneidade nas condições de acesso são marcas dominantes na sociedade brasileira, caracterizada pela continuada exclusão que não possibilita o pleno exercício da cidadania.

A informação à população deve considerar todo tipo de comunicação, de diálogo e de questionamento e, para tanto, deve-se fazer uso de todos os meios disponíveis, desde os mais tradicionais até os mais avançados, assim como criar maneiras de viabilizar e multiplicar a existência de publicações de bairros e regiões, como uma forma de motivar e sensibilizar as pessoas, na sua grande maioria desinformadas ou registrando informação deturpada sobre a dimensão da prática implantada.

A informação bem organizada é colocada à disposição da população das metrópoles, já que nestas é que reside o maior desafio de implantar sistemas que garantam a eficácia e a fluidez da sua circulação. Isto permitirá o acompanhamento e a participação enquanto potenciais fatores de dinamização da sociedade e de ampliação do controle social.

O que se verifica é que, freqüentemente, a administração dispõe de meios de armazenar a informação, porém nem sempre da sua distribuição e disseminação, ponto de estrangulamento do processo e objeto de generalização da desinformação e da emergência e multiplicação de concepções pautadas pelo maniqueísmo e reducionismo ideológico. A administração deve garantir, ao máximo, o acesso dos usuários à informação, utilizando os recursos disponíveis para ampliar a sua disseminação para a população. O desafio é fazer chegar a informação ao usuário final e não só esperar que os cidadãos se aproximem da administração.

5. *Os desafios da participação*

O que está em jogo é o protagonismo, principalmente o dos setores populares. Entretanto, não se pode ignorar que as cidades brasileiras são espaços de convivência pluriclassista e de existência de estereótipos e estigmas em todas as dimensões do espectro social. Se o desafio é ampliar as condições de apropriação dos bens e serviços públicos para uma vasta parcela da população, notadamente aquela que habita nas regiões periféricas, a administração pública tem de estar voltada para a implantação de canais de participação que permitam um amplo envolvimento dos mais diversos estratos sociais enquanto receptores e emissores da gestão citadina.

A importância do desenvolvimento da participação direta está principalmente na potencial incorporação de grupos sociais e de valores socioculturais diferentes dos que prevalecem nos organismos.

Parece também necessário enfatizar que no debate em torno das políticas públicas e das estratégias de participação corre-se sempre o risco de estabelecer relações mecânicas e utilitaristas entre discurso e ação. Mais do que isso, interessa ressaltar o nível de ambigüidade e contradições inerentes ao conceito. Em primeiro lugar, a participação tem limites e isto significa que a panacéia

participativa não é mecanismo que solucione todos os problemas dos moradores excluídos do acesso aos serviços públicos, mas uma possibilidade concreta de se criar condições para uma equanimidade na distribuição, em face da aplicação dos escassos recursos existentes.

A alternativa da participação deve ser vista pela ótica dos níveis dos espaços de poder e, portanto, por sua maior ou menor ruptura com estruturas tradicionais, patrimonialistas e autoritárias. A essência da participação reside na possibilidade de os usuários não só opinarem, mas participarem efetivamente na implantação e gestão dos serviços públicos que os beneficiam.

A participação configura a possibilidade de que os cidadãos representem um papel relevante no processo de dinamização da sociedade, assim como do exercício de um controle mais permanente e consistente da coisa pública pelos usuários, sustentado pelo acesso à informação sobre o funcionamento do governo da cidade.

O grande desafio da implantação de políticas públicas, além da permanente falta de recursos, está vinculado à necessidade de ruptura dos padrões clientelísticos que perduram e predominam na dinâmica da ação estatal.

O segundo desafio é propor alternativas às práticas de gestão onde o peso da participação popular funcione como referencial e fator de questionamento da recorrência dos vícios da administração pública relacionados com a questão dos recursos humanos. O que se verifica é que a implementação de propostas de participação, com algumas poucas exceções, tem esbarrado num somatório de fatores, entre os quais se destacam a falta de agilidade nas decisões, o problemático compromisso do corpo de funcionários e, principalmente, a ausência de critérios de representação e canais administrativos que garantam o suporte institucional à interação com os grupos mais organizados e com os movimentos populares.

Em face do atual contexto de dramática escassez de recursos, o processo assume características complexas e contraditórias quando se pensa a relação entre oferta restrita e demanda social ampliada. Nesse sentido, o desafio é de formulação de uma engenharia institucional que consiga, simultaneamente, garantir um discurso de transparência administrativa, equacionar as demandas e assegurar formas de participação em projetos inovadores. Se este cenário parece mais perto da utopia, o que se coloca como necessidade concreta é a não-frustração de expectativas, somada ao controle dos processos de radicalização, tanto dos setores conservadores como dos mais excluídos, passíveis de manipulação político-ideológica.

A questão da participação encerra um conjunto de interrogações que só podem ser respondidas pela ativação de uma engenharia institucional que tem, como uma de suas referências, a experiência acumulada pelos diversos movimentos sociais que trazem, implicitamente, uma visão de participação na forma de democracia direta ou de participação entre iguais. Um dos grandes desafios é romper com a prática do clientelismo e da troca de favores, embora não se possa escamotear que a grande maioria das organizações sociais, ou é relativamente frágil, ou extremamente especializada, e que a população em geral tende a estabelecer relações individuais e diretas com a administração.

A preocupação da administração com a participação deve estar relacionada com a possibilidade de que o espectro mais abrangente da população possa vir a

influenciar o processo decisório. Existem vários fatores que tornam conveniente desenvolver mecanismos de participação complementares aos partidos em virtude da multiplicação e especialização das funções das instituições representativas e da complexidade crescente da sociedade. Além disso, a representação política através da prática dos partidos não garante a representação dos interesses especiais, setoriais ou territoriais, assim como é fundamental incorporar-se a noção de que existem grupos sociais que dispõem de menos recursos econômicos, culturais ou políticos, para os quais a existência de canais de participação democrática pode vir a facilitar sua intervenção na vida política e estimular seu desenvolvimento coletivo.

A pergunta que se faz, então, é como a administração poderá manter sua credibilidade em face daqueles setores que esperam a resolução imediata dos seus problemas exercendo desmedida pressão. Como as decisões sempre foram tomadas de forma centralizada e verticalizada, o desafio da descentralização e do crescimento da participação citadina centra-se no fortalecimento dos espaços de poder local. Descentralizar significa ceder poder a uma unidade inferior, o que representa basicamente dotar de competências e meios os organismos intermediários para que possam desenvolver sua gestão de maneira mais eficaz e próxima dos cidadãos. Isto implica definir mais objetivamente o modelo de descentralização através do qual se vai governar e quais os reais espaços de participação dos cidadãos.

6. *Município de São Paulo (1989-92). A complexa relação cidadãos/administração: a participação em questão*

A concepção de participação popular na administração na cidade de São Paulo é parte componente de uma estratégia de ampliação da sua base social e política que visa fortalecer uma forma de governar a cidade introduzindo novos atores – identificados com a população excluída e segregada da metrópole – no processo de gestão.

A formulação dos principais pressupostos desta lógica de ação político-administrativa aponta para a concretização de um novo patamar de realização da cidadania centrada na democratização das informações e no estímulo à criação de canais democráticos institucionais.

Estas práticas vêm sendo desenvolvidas com resultados bastante diferenciados. A política de participação não tem conseguido atingir satisfatoriamente os pressupostos da sua formulação em virtude de entraves internos e externos à dinâmica administrativa, provocando um certo nível de frustração de expectativas de alguns setores mais engajados dentro de uma concepção de cidadania ativa.

A reflexão sobre a participação na cidade de São Paulo traz à tona a análise dos temas da democratização e do Governo em ordens políticas marcadas por ambigüidades, contradições, diversidades de projetos e pluralidade de vontades. Tem-se, como marco de referência, a enorme distância socioeconômica entre as classes sociais, o vazio de instituições sociais e políticas, os problemas da representação política e a necessidade de avanços reais não só no plano da democratização das relações sociais mas, principalmente, na consolidação da cidadania social.

A vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) no município de São Paulo representou uma novidade histórica pelo seu alcance nacional. Representou a conquista do governo da maior metrópole brasileira por um partido de esquerda, com o apoio de um amplo movimento social-popular, sob a constante mira daqueles que apostavam na incapacidade de administrar a terceira prefeitura do mundo, em termos populacionais.

Luiza Erundina foi eleita prefeita com 29,84% dos votos, ficando o candidato da direita, Paulo Maluf, em segundo lugar, com 24,45%. A vitória do PT configurou uma escolha de classe e a presença dos movimentos populares como atores relevantes no cotidiano urbano, uma vez que o contingente maior de votos veio das áreas pobres da periferia.

O grande desafio que se colocava desde o início da gestão era o de administrar uma cidade de mais de 11 milhões de habitantes, tendo como objetivo a democratização da administração municipal, a ruptura com os velhos padrões de se fazer política, a inovação da dinâmica político-administrativa e a delimitação de espaços entre a administração e o partido.

Um primeiro tema de reflexão está relacionado com as expectativas dos setores populares e a distância entre os propósitos de uma participação ampliada da população na gestão e as dificuldades para concretizar tal objetivo. Apesar das suas iniciativas, a administração não tem conseguido a abertura de canais regulares de participação em escala significativa. Além disso, as condicionantes da participação dos setores populares no Brasil, a cultura política e a sua fragilidade, do ponto de vista organizacional e institucional, reforçam um certo nível de frustração.

Na medida em que a vitória nas eleições se concretizou pelo significativo apoio dos movimentos populares, está implícito que um dos sustentáculos da gestão é o relacionamento intenso e recíproco, bem como o respaldo desses movimentos às políticas e ações de governo.

Dado que a plataforma político-eleitoral e o programa de governo defendido na campanha se baseavam numa proposta democrática e popular de governo, compreendendo um compromisso de inverter prioridades, reorientando os investimentos públicos de modo a atender prioritariamente as necessidades e os direitos sociais da população, além de garantir uma participação efetiva nas decisões de governo e no controle e fiscalização da ação governamental, coloca-se o desafio de assegurar um elevado grau de legitimidade junto aos setores como alvo prioritário da administração.

Considerando o profundo desarraigamento da maior parte da população com relação às práticas participativas, também era necessário criar e estimular a engenharia institucional necessária à dinamização das práticas participativas.

Com relação a essa questão existem duas óticas que se contrapõem. A primeira, que define como objetivo estratégico a construção de embriões de poder popular que se desdobram taticamente no incentivo à participação e à organização popular. Nessa perspectiva, a crítica dos setores mais engajados é com relação à limitada repercussão das ações governamentais e à necessidade de formulação de estratégias que ampliem o nível de participação. Além disso, a retórica partidária da campanha eleitoral e a do início de gestão, com o estímulo e apoio a iniciativas da população

com vistas à criação de Conselhos Populares, autônomos e independentes do Estado e dos partidos, e sob direção e controle da própria população e com o poder de interferir nas decisões políticas da administração municipal, são vistas como instrumentos indispensáveis na luta pela democratização do aparelho estatal. Contudo, isso cria uma referência contraditória de participação.

Esse fato vai-se explicitar com o passar do tempo, à proporção que a administração se recicla em face da questão dos Conselhos Populares, mostrando tratar-se de formas totalmente autônomas que independem da dinâmica organizacional do Executivo e cuja viabilização decorre, pura e exclusivamente, da capacidade de aglutinação de forças da população em cada bairro ou região.

Numa segunda ótica, a da administração, o que se observa é que o tema da participação passa a ser tratado de uma forma cada vez menos voluntarista, marcadas as diferenças que existem na própria dinâmica implantada pelas políticas setoriais.

Nesse sentido, a administração convive com a contradição de explicitar permanentemente sua proposta de transparência administrativa em face de uma conjuntura onde os movimentos populares mostram uma baixa visibilidade, e onde apenas os setores mais organizados formulam as suas demandas.

O Executivo municipal desenvolve um conjunto de práticas participativas diversificadas. As experiências vêm-se consolidando, mas ainda não têm conseguido massificar a participação, principalmente em virtude da fragilidade dos mecanismos de comunicação e informação.

As formas institucionais foram desenvolvidas sobretudo nas áreas de Educação, Saúde e Habitação.

Sua repercussão não atingiu o nível de expectativa existente no início da gestão. Esse fato, entretanto, deve ser considerado como plenamente coerente com o restrito nível de mobilização da população, onde apenas as áreas de influência do partido e alguns movimentos mais ativos têm uma inserção mais abrangente.

O que se observa é que, para a administração, fica cada vez mais presente que a consolidação de instâncias de participação decorre de um longo e complexo processo de fortalecimento da engenharia institucional necessária a uma compreensão pedagógica da sua lógica de intervenção, pela maioria da população.

7. *Participação e descentralização na saúde: avanços e resistências*

As propostas de gestão da saúde pela atual administração têm como referência sua democratização através da descentralização administrativa.

A estrutura administrativa da Secretaria Municipal da Saúde foi modificada tendo por objetivo a implementação do Sistema Único de Saúde ao nível municipal, baseado nos princípios da integração de serviços, da descentralização política, financeira e administrativa e da democratização da estrutura administrativa e dos serviços.

Dentro desta concepção de funcionamento, são criadas 10 Administrações Regionais de Saúde, subdivididas em 44 Distritos de Saúde.

Existe, desde o início da gestão, uma preocupação do Governo com a incorporação dos setores sociais organizados na gestão administrativa dos serviços. Utilizando

como base o capítulo de Saúde da Constituição Federal, propõem-se os mesmos princípios para a criação do Conselho Municipal de Saúde. Este Conselho, composto por setores sociais com atividade na questão saúde, tem como objetivo avaliar e formular as propostas de atuação da Secretaria e congregar entidades e movimentos sociais do município, vinculados à questão saúde.

No nível local implanta-se a estrutura participativa através de Comissões Gestoras com composição tripartite. Trata-se de instâncias com caráter deliberativo nas regiões e unidades locais, nas 10 Administrações Regionais de Saúde. Estas são compostas por representantes da administração, dos trabalhadores de saúde e dos usuários. Seus resultados têm sido bastante diferenciados, basicamente em decorrência do nível de organização popular existente nas regiões e da postura dos profissionais da rede.

Um primeiro aspecto está relacionado com o baixo nível de institucionalização da proposta. Isto se configura no fato de que, apesar da orientação e do suporte do nível central para a implantação e consolidação das Comissões Gestoras, diversas unidades de saúde ainda estão em fase muito incipiente. A questão que imediatamente vem à tona é a existência prévia de organização popular na região e o impacto da sua ação mobilizatória. O caso mais representativo deste perfil de ação se localiza na região leste do município, que registra uma tradição de mais de 15 anos de mobilização e participação em movimentos de saúde, através da implantação das Comissões de Saúde e dos Conselhos Populares de Saúde.[2] Nas regiões onde inexiste ou a tradição organizativa é muito incipiente, observam-se resultados muito mais restritos na prática das Comissões Gestoras, configurados principalmente por uma dificuldade na definição dos representantes dos usuários.

Um segundo aspecto relacionado com o baixo nível de institucionalização vincula-se às resistências corporativas à implementação de práticas participativas — onde vêm à tona questões como o controle e a fiscalização — por parte dos usuários.

Um terceiro aspecto diz respeito diretamente à postura de alguns movimentos em face da sua inserção num quadro de maior institucionalização. O fantasma da cooptação está sempre presente e isto gera um descompasso na relação administração/movimentos, uma vez que não se admite o risco de manipulação e de consentimento ou acomodação diante das propostas do Poder Público.

Diversos movimentos assumem uma atitude pautada pela primazia da prática reivindicatória e da sua plena autonomia perante a administração, recusando sua inserção em instâncias participativas institucionalizadas, tornando bastante problemática a implantação de Comissões Gestoras.

O que está em jogo é o receio do esvaziamento do movimento em situações onde praticamente se faz necessário legitimar a incapacidade do Poder Público para responder a demandas concretas dos usuários dos serviços.

A iniciativa de abrir canais de participação deixa espaço para uma problematização relevante da relação Estado/sociedade. Em primeiro lugar, traz à tona a necessidade de os usuários, através das suas formas de organização e representação,

[2] Jacobi, Pedro. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo, Cortez, 1989.

enfrentarem sua relação com propostas de participação implantadas pela administração dentro da sua concepção de democratização da gestão e de inovação da gestão da coisa pública.

Em face da perversidade que caracteriza a política de saúde no nível federal, e do atual contexto da dramática escassez de recursos, num segundo momento, a importância do processo de participação reside principalmente na potencial incorporação dos setores mais excluídos. Contudo, não se deve desconsiderar as contradições que podem surgir no processo, tanto quanto à formação de um duplo poder, quanto às interferências da administração, ou ao controle de instâncias decisórias pelos grupos mais ativos e consolidados, em detrimento dos setores mais excluídos e que encontram, nos mecanismos de participação direta, uma primeira forma de reconhecimento dos seus interesses.

O rol das Comissões Gestoras se insere na lógica que preside a formulação da proposta de participação enquanto um processo educativo no qual busca não só envolver o funcionalismo, mas fortalecer a consciência de cidadania da população para que possa assumir, de forma crescente, o papel de sujeito na definição das diretrizes de gestão administrativa da cidade.

Os resultados heterogêneos no conjunto da cidade refletem as dificuldades de se modificar uma cultura burocrática e centralizadora que coloca entraves à democratização dos serviços e ao fortalecimento de mecanismos de fiscalização e controle social sobre os serviços públicos. Contribuiu para isto a complexidade de implantar e consolidar mecanismos de comunicação que propiciem uma efetiva democratização das informações, base de complementaridade de ação entre o Estado e as organizações da sociedade civil. A dinamização deste processo é fundamental para uma ruptura cada vez mais conseqüente e consistente com os padrões clientelísticos que caracterizam a vida política brasileira e que se reflete visivelmente na vida municipal.

A dinamização das Comissões Gestoras representa a possibilidade de estimular formas de cooperação com setores mobilizados e não-mobilizados da cidadania, onde não se percam de vista alguns temas essenciais à democratização da gestão. Esses temas se centram na possibilidade de reforçar: 1) a capacidade de crítica e de intervenção dos setores populares através da sua inserção num processo pedagógico e informativo de base relacional; 2) a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório, dentro de uma lógica não-cooptativa.

A análise das Comissões Gestoras como instâncias participativas traz à tona também as contradições dos movimentos sociais. A lógica da sua recusa à institucionalização representa freqüentemente um escamoteamento de suas fragilidades e conflitos internos e de suas dificuldades organizacionais de concretizar práticas de representação adequadas, de forma a contra-restar potenciais distorções nas instâncias de participação implantadas pela administração.

Todavia, não se devem reduzir os problemas inerentes à concepção do processo proposto pela Secretaria Municipal de Saúde, notadamente quanto à imprecisão existente nos papéis dos diversos agentes e à indefinição do processo de decisão e das competências de poder. Essas imprecisões têm provocado um desestímulo à

participação, principalmente nas regiões onde inexistem movimentos organizados que possam colocar em xeque as ambigüidades da formulação da proposta.

Apesar dessas observações quanto às ambigüidades e entraves a uma dinamização da ação de algumas Comissões Gestoras, observa-se uma avaliação positiva particularmente quanto à socialização da informação.

O aumento do grau de informação sobre o funcionamento dos serviços e da administração reforça a razão de ser das Comissões Gestoras enquanto instâncias com bases setoriais e territoriais de consolidação de um exercício de controle mais permanente e consistente da coisa pública pelos usuários.

De outro lado, deve-se enfatizar que as Comissões Gestoras, assim como outras instâncias de participação implantadas, representam a referência da inovação e da construção de novas identidades dos atores sociais envolvidos. Trata-se de uma participação ativa, ou, como expresso por Amélia Cohn,[3] "no sentido do direito do cidadão", onde o elemento diferenciador é a co-responsabilidade na formulação das políticas de saúde.

É muito interessante observar como, diante de uma configuração muito centralizada de gestão, o acesso à informação passa a se constituir num elemento básico da democratização da gestão, visando tornar mais ágil o fluxo de informações e dinamizando a relação entre o encaminhamento de demandas e resposta entre os diversos níveis da estrutura operacional.

A repercussão positiva, apesar das dificuldades no funcionamento das Comissões de Gestão, é parte componente de uma complexa engenharia institucional onde o pressuposto básico é o de garantir uma interdependência de ações que crie condições para a consolidação de um tecido associativo e de uma interferência mais concreta dos cidadãos na vida municipal.

[3] Cohn, Amélia. *ONGs e a privatização da responsabilidade pública da perspectiva da saúde*. A experiência brasileira. São Paulo, Cedec, 1991. mimeogr.