

**PARTICIPAÇÃO
E SAÚDE
NO BRASIL**

Soraya Vargas Côrtes
organizadora

EDITORA



FIOCRUZ

Copyright © 2009 dos autores
Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ / EDITORA

ISBN: 978-85-7541-176-6

Capa, projeto gráfico
Carlota Rios

Revisão e copidesque
Jorge Moutinho

Normalização de referências
Clarissa Bravo

Supervisão Editorial
M. Cecília Gomes Barbosa Moreira

Catálogo na fonte
Centro de Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

C828p Côrtes, Soraya Vargas (Org.)
Participação e Saúde no Brasil. / organizado por Soraya
Vargas Côrtes. - Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2009.
208 p., tab., graf.

1. Conselhos de Saúde. 2. Participação Comunitária.
3. Sistema Único de Saúde. 4. Qualidade da Assistência
à Saúde. I. Título.

CDD - 22.ed. - 362.10680981

2009
EDITORIA FIOCRUZ
Av. Brasil, 4036 - sala 112 - Manguinhos
21040-361 - Rio de Janeiro - RJ
Tels: (21) 3882-9039 e 3882-9041
Telefax: (21) 3882-9006
editoria@fiocruz.br
www.fiocruz.br/editoria

APRESENTAÇÃO

Este livro é dedicado ao exame de processos participativos na área de saúde no Brasil. O assunto é relevante na medida em que, ao longo das três últimas décadas, mecanismos participativos institucionalizaram-se em diversos momentos do processo de planejamento e implementação de políticas públicas e passaram a integrar estruturas gerenciais de organizações públicas em diversos países. Podem ser encontrados exemplos de abertura de canais participativos em várias áreas de política pública. A natureza da participação varia desde a mera escuta, consulta ou advocacia dos interesses de consumidores e de usuários individuais até o envolvimento ativo de participantes representando interesses organizados em comitês, comissões e conselhos. De acordo com a literatura, as principais razões para a criação desses mecanismos foram: a crise de legitimidade das formas tradicionais de representação de interesses nas democracias liberais; a forte demanda por maior participação direta dos cidadãos no processo político; e o estímulo de agências internacionais de desenvolvimento.

A escolha da área da saúde deveu-se ao fato de que, dentre as áreas de política pública, esta foi a que mais intensa e precocemente incorporou mecanismos de participação, como atesta a criação de dispositivos participativos em sistemas de saúde de diversos países, já a partir da década de 1970. O fenômeno estava associado não apenas às pressões visando à remodelação das instituições públicas, mas também, e talvez principalmente, ao estímulo de agências internacionais de desenvolvimento à participação da comunidade. Elaborada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nations Children's Fund - Unicef) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS), a Declaração dos Cuidados Primários de Saúde, de 1977, pode ser considerada

como a contribuição mais significativa para a consolidação de políticas que promoviam a participação comunitária ou popular.

A Declaração recomendava a aplicação de tecnologias simplificadas por meio de um sistema de saúde hierarquizado que atingiria toda a população, embora tivesse como alvo prioritário os mais pobres. As políticas de cuidados primários de saúde deveriam ainda estimular o autocuidado e a autonomia das comunidades, mobilizando-as para que assumissem a responsabilidade por sua saúde. Havia o pressuposto de que o envolvimento das comunidades com os serviços de saúde poderia resultar no estabelecimento de um controle externo sobre burocracias relutantes em aceitar propostas de mudança ou reforma nos sistemas de saúde. As propostas da Declaração, dentre elas a que preconizava o envolvimento da comunidade em diferentes momentos do planejamento e implementação da atenção à saúde, transformaram-se em pontos básicos de agendas reformistas na área, tanto em países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento.

No Brasil, desde 1985 as experiências participativas chamam a atenção não apenas por causa da grande quantidade, mas também em razão de sua vitalidade, em termos de envolvimento de participantes, e de seu nível de disseminação pelo país e pelas diversas áreas de política social. Nesse contexto, a área da saúde se destaca pela precocidade com que nela se constituíram fóruns participativos, no mesmo processo que levou à integração e descentralização da gestão de serviços financiados com recursos públicos no país. Na segunda metade da década de 1980, foram criadas as comissões interinstitucionais de saúde – em níveis federal, estadual e municipal – por meio do Programa das Ações Integradas de Saúde, de 1984. O funcionamento das comissões foi fortalecido pelo Programa dos Sistemas Unificados Descentralizados de Saúde (Suds), em 1987. Essas comissões deram origem a conselhos de saúde, principal mecanismo de participação analisado ao longo do livro. O arcabouço legal e administrativo que, a partir de 1990, criou os conselhos e conferências de saúde e regulamentou seu funcionamento incidiu sobre um processo institucional, já em curso, de descentralização e implantação de mecanismos participativos.

Em 2006, ano em que foi finalizada a pesquisa empírica que deu origem aos dois estudos que tratam do Conselho Nacional de Saúde, este fórum estava em pleno funcionamento, e conselhos estaduais e municipais de saúde estavam formados em todos os estados e municípios do país. Desde 1990,

vêm sendo criados conselhos gestores em unidades ambulatoriais e hospitalares, fóruns participativos em hospitais públicos, além de dispositivos que propiciam a participação individual por meio de mecanismos como o Disque-Saúde, pesquisas de satisfação de usuários e ouvidorias.

Observe-se que nos processos participativos analisados, quando ocorre a decisão política, ela envolve certos aspectos da política de saúde e não toda a política de saúde. As normas legais e administrativas do Sistema Único de Saúde (SUS) estabelecem a necessidade de participação, mas não constituem instâncias que substituiriam o espaço da gestão como principal centro decisório do sistema. Mesmo que a lei ou as normas estabeleçam que os conselhos são os locais nos quais se decidem as políticas de saúde, na prática isso não acontece. O processo real de tomada de decisões é mais amplo, ocorrendo em diferentes espaços estatais e societais, envolvendo uma grande variedade de atores.

Assim, em vez de indagar se as decisões sobre as políticas de saúde são de fato tomadas nesses fóruns, os estudos aqui reunidos compartilham o interesse em compreender como atores estatais e societais participam nas atividades dos conselhos através dos mecanismos de participação dos hospitais e qual o papel dos conselhos e de tais mecanismos na arena política da área. Para responder às duas questões, foi necessário focalizar os processos políticos que se desenvolvem no interior dos fóruns examinados e na arena decisória da área da saúde. Para isso foi adotado um instrumental teórico comum, apresentado no capítulo introdutório, que é composto por um conjunto de conceitos articulados sobre participação, sobre atores que agem tanto em fóruns participativos como em outros espaços decisórios e sobre a natureza das relações entre Estado e sociedade.

O fato de o livro ser composto por estudos que buscam responder às mesmas questões e que adotam a mesma perspectiva teórico-conceitual tem uma explicação: ele é o resultado do esforço comum de uma equipe de pesquisadores que discutiu em conjunto as diversas etapas das pesquisas que informam os capítulos aqui reunidos. Entretanto, cada grupo de autores teve relativa autonomia para acentuar diferentes aspectos, levando em conta seus interesses e a natureza dos dados disponíveis.

Os objetos de investigação empírica analisados foram: o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul (CES/RS), os conselhos municipais de Saúde da Região Metropolitana de

Porto Alegre (RMPA) e os mecanismos de participação existentes em hospitais do Ministério da Saúde. Embora os dados disponíveis para análise não sejam exatamente da mesma natureza, os estudos sobre os conselhos procuram discutir as duas questões básicas aqui apresentadas. O exame dos mecanismos de participação nos hospitais do Ministério da Saúde teve objetivos bem mais modestos. Trata-se de um estudo pioneiro que descreve as formas de envolvimento de atores internos e externos existentes nessas organizações hospitalares. Mecanismos participativos são identificados, descritos e classificados em uma tipologia que focaliza, principalmente, os tipos de participantes envolvidos.

O livro está organizado em cinco capítulos de análise de dados empíricos, além da introdução e do capítulo final de conclusões. Após esta apresentação, a introdução apresenta o referencial teórico-conceitual utilizado pelo conjunto dos estudos que compõem a coletânea. O primeiro capítulo faz uma caracterização do Conselho Nacional de Saúde, por meio da reconstrução dos antecedentes históricos do Conselho e da análise das funções e da composição do fórum desde a sua criação. Para isso verificou-se qual foi a evolução da proporção dos atores estatais e societários que eram legalmente conselheiros desde a criação do Conselho, em seu novo formato em 1990, até a mudança regimental ocorrida em 2006. O Conselho Nacional de Saúde também é tema do segundo capítulo. Nele é analisado o modo como se estruturaram as relações entre os atores no interior do Conselho, verificando ainda qual a capacidade de influir ou, em outras palavras, qual o ‘papel’ do Conselho na arena decisória da área.

O capítulo 3 examina a dinâmica das relações entre os atores no interior do Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul e a posição do Conselho na configuração das relações sociais da área de saúde naquele estado. No capítulo 4, faz-se, inicialmente, uma caracterização dos conselhos municipais de saúde da Região Metropolitana de Porto Alegre, quanto às suas condições de funcionamento e aos conselheiros participantes. Em seguida analisam-se a dinâmica de funcionamento dos fóruns, focalizando as relações entre os atores, e o papel institucional dos conselhos no contexto da política de saúde municipal. No capítulo 5, apresenta-se um estudo sobre mecanismos de participação nos hospitais vinculados diretamente ao Ministério da Saúde. O último capítulo traz uma síntese das principais conclusões derivadas dos estudos que integram o livro.

As pesquisas que deram origem a *Participação e Saúde no Brasil* não teriam sido realizadas a contento se não fosse o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Secretaria de Gestão Participativa do Ministério da Saúde. Saliento, particularmente, o apoio e o incentivo constantes de Ana Maria Costa, diretora do Departamento de Apoio à Gestão Participativa daquela secretaria, e de Gilberto Hochman, pesquisador e professor da casa de Oswaldo Cruz, da Fundação Oswaldo Cruz. Merece menção também o ambiente acadêmico estimulante do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ao qual a maior parte dos autores está vinculada. Espero que os textos aqui reunidos possam colaborar tanto para se compreenderem os mecanismos de participação, característica já institucionalizada no modo de funcionamento das políticas públicas no país, como para inspirar a adoção de caminhos metodológicos inovadores e rigorosos na sua análise, o que considero que os estudos aqui reunidos o fizeram.

A Organizadora