



III CONGRESSO ESTADUAL DE ASSISTENTES SOCIAIS
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

O GERENCIALISMO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: A PARTICULARIDADE DO SETOR SAÚDE

INGRID KARLA DA NÓBREGA BESERRA (UFF) - ingridkarla.nobrega@gmail.com

O GERENCIALISMO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: A PARTICULARIDADE DO SETOR SAÚDE

Palavras-chave: Estado. Sociedade. Saúde. Política Social. Gestão.

Keywords: State. Society. Health. Social Policy. Management.

INTRODUÇÃO

As análises que pairam em torno da relação entre Estado e Sociedade se transversalizam em torno do debate da política social. As mesmas são bastante significativas, já que este é um tema mundialmente debatido e que possui heterogeneidades teóricas e práticas.

Na particularidade brasileira, a atuação estatal no âmbito da gestão das políticas sociais possui algumas particularidades históricas, que se manifestam por aspectos perigosos e contraditórios, como o patrimonialismo, o nepotismo e uma burocratização flexível.

Destarte, a proposta que se delinea com esse trabalho é apresentar essas interlocuções, considerando a singularidade vivenciada na contemporaneidade no âmbito da política de saúde.

1. A RELAÇÃO ESTADO X SOCIEDADE: CONCEITOS E REFLEXÕES PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

A relação que se estabelece entre Estado e Sociedade decorre de um processo histórico e complexo, portanto, impossível de padronizações. Essa processualidade é composta também de reciprocidade e antagonismos próprias dos interesses e particularidades de ambas as partes.

O Estado é entendido como criatura da sociedade, nos termos de Ianni (1986). Nessa compreensão e a partir da historicidade, o Estado só se torna uma instituição política a partir do século XVII quando vai se afastando das influências religiosas, bem como com o surgimento da burocracia e do controle da sociedade civil.

O desenvolvimento da estrutura técnico-administrativa, imbricada aos impostos, possibilitou a criação do aparelho repressor do Estado que passou também a ter o uso legítimo da força como poder. Esse poder foi descrito como o monopólio legal da violência por Weber (1973) e como Estado restrito nos termos de Gramsci (PEREIRA, 2008).

O fato é que vários autores foram elaborando ao longo dos anos muitas concepções teóricas sobre o surgimento e desenvolvimento do Estado. Pereira (2008) entende que muitos desses trabalhos se tornaram intentos de elaboração teórica ou, em outras palavras,

“manuais preparados para orientar governantes”. Em relação a esses, pode-se citar a obra de *Erasmus – A educação do Príncipe Cristão – escrita em 1517 ou a obra de Maquiavel (1469 – 1527), O Príncipe* (PEREIRA, 2008).

Considera-se que a compreensão de Estado deve se relacionar ao entendimento do mesmo como uma instituição social e historicamente construída. Além disso, observa-se que as razões do seu surgimento são importantes para identificar a sua função na contemporaneidade e as relações que vão se estabelecendo com a sociedade.

Para Pereira (2008), o entendimento do Estado para além das perspectivas religiosas ou dos “manuais preparados para orientar governantes”, torna-se essencial para a análise dos conceitos e formas que foram se constituindo na modernidade.

O Estado é percebido como uma instituição histórica porque não existe uma forma absoluta e inalterável. Por essa razão também se articula ao passado, presente e futuro. Além disso, entende-se que essa instituição não é um fenômeno autônomo e isolado. É, sobretudo, uma entidade dialética e, portanto, não linear.

Na sociedade capitalista, esses interesses se tornam cada vez mais complexos já que além das relações conflituosas entre Estado e sociedade, expandem-se relações de dominação e de poder.

2. A PARTICULARIDADE BRASILEIRA E O GERENCIALISMO NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE SAÚDE, NA CONTEMPORANEIDADE

No Brasil, a gestão pública veio construindo a sua estrutura organizacional a partir da transferência da família real portuguesa para o Brasil. Com isso, observa-se três marcos de transformações vivenciadas pela administração pública nacional:

1. 1937: do Governo Vargas;
2. 1967: Regime militar;
3. 1995: Fernando Henrique Cardoso (Reforma do Aparelho do Estado, através do pensamento do então ministro Bresser Pereira).

Nessa particularidade, percebe-se que outros aspectos marcaram essa trajetória, através de características que permeiam até os dias de hoje, ainda que sob um modelo gerencialista. Os aspectos referidos se estabeleceram através do hibridismo entre patrimonialismo, burocracia e o recente gerencialismo.

Permeada também pelos elementos acima, entende-se que a trajetória da política de saúde no Brasil veio se constituindo a partir das disputas entre projetos distintos, o projeto privatista e aquele que demandava do Estado uma resposta pública e universal.

Destarte, a saúde se constitui como um dos setores em disputa por vários setores da sociedade, bem como do mercado que é representado, sobretudo, pelo sistema

suplementar e pelas parcerias público-privadas (PPPs) que vem expandindo a sua gestão sobre as instituições públicas de saúde a partir da década de 1990.

As mudanças que vêm se estabelecendo na política de saúde apresentam rebatimentos às diversas modalidades de instituições de atendimento e de assistência à população usuária. Essas mudanças se materializam, entre outras coisas, através da criação dos chamados novos modelos de gestão. Ou seja, desde a sua regulamentação, a política de saúde vem sendo reconfigurada, principalmente, no que se refere ao modelo de gestão da assistência à saúde.

A partir da década de 1990 essa reconfiguração veio dando origem aos chamados novos modelos de gestão que se materializam em Organizações Sociais da Saúde (OS), em Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e em Fundações Estatais de Direito Privado (Fedp), por exemplo, que se projetam como executoras da política pública.

É a partir da década de 1990, no governo de FHC, influenciado, em grande medida, pelo ideário neoliberal que é criado o Plano Diretor da Reforma Estatal.

Com o modelo gerencialista o Estado deveria regular a gestão dos serviços públicos e financiar as políticas sociais, com apoio suplementar do setor privado. Essa característica do modelo implementado por FHC e que teve seus fluxos nos governos subsequentes (Governos Lula e Dilma) transformou as políticas sociais em objetos mercadológicos e de supercapitalização.

As principais ações estatais a partir desse modelo foram, segundo Barros (2013) foram:

- Incentivo à participação da sociedade civil e de agentes privados.
- Eficiência e Eficácia.
- Defesa de Reformas na Constituição e Leis do país.
- Regular e Fiscalizar a Previdência Básica.
- Regular, Planejar e Avaliar as Políticas Sociais.
- Defesa de uma Economia Mista.
- Defesa de Funções não-exclusivas do Estado, bens e serviços públicos, como hospitais, escolas, centros culturais e centros de pesquisa, poderão ser prestados por instituições estatais ou por organizações da sociedade civil.

É claro que pela própria natureza da política pública, a adesão aos modelos de gestão nas unidades de saúde vem gerando resistências por parte dos trabalhadores, projetando

movimentos e outras formas de organização.

O processo de continuidade do modelo gerencialista delineada no governo de FHC se deu durante os Governos Lula da Silva e Dilma, através da instituição de outras modalidades de gestão para além das OSs e Oscips. Em relação a isso, pode-se citar a criação das Fundações Estatais de Direito Privado (Fedps), regulamentadas pelo Projeto de Lei Complementar – PLC nº 92/2007, e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), instituída a partir da Lei 12.550 de 15 de dezembro de 2011, que autoriza “o poder executivo a criar a Ebserh como empresa na estrutura do Estado, de natureza privada e sob a forma de sociedade anônima, para prestação de serviços públicos de educação e saúde constitucionalmente definidos como universais e gratuitos” (BRASIL, 2011).

E na contemporaneidade, todos esses modelos se transversalizam direcionando impactos às formas de contratação e ao repasse de financiamento às instituições. Além disso, tem se demonstrado pouco eficazes, tendo em vista os desafios vivenciados cotidianamente pelas unidades públicas de saúde.

CONCLUSÃO

As análises que se projetam à compreensão do processo gerencialista no âmbito da política de saúde vêm demonstrando que a ação Estatal se demonstra influenciada pelas estratégias flexibilizantes da estratégia neoliberal, bem como pelas disputas entre o setor público e o privado.

Permeiam nessa área hoje diversas formas de gestão, porém com uma estratégia em comum: o produtivismo articulado à ideia de produzir mais atendimentos, porém sem a análise dos custos sociais que isso pode levar.

Na contemporaneidade, tornou-se visível o discurso do aligeiramento do atendimento em detrimento da qualidade do mesmo. O adoecimento dos profissionais é algo recorrente dentro desses espaços: a alta cobrança da eficiência e da eficácia traz rebatimentos perigosos e com poucas satisfações quando se considera a precariedade vivenciada pelos usuários cotidianamente.

REFERÊNCIAS

BARROS, Renata Tenório de. **Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: uma análise sobre sua gestão no contexto institucional do Hospital das Clínicas da UFPE.** Dissertação de Mestrado. UFPE, 2014.

_____. **Modelos de Gestão na Administração Pública Brasileira: Reformas vivenciadas pelos Hospitais Universitários Federais.** Revista dos Mestrados Profissionais, V.2, número 1, p. 252-280, 2013.

BRASIL. (2011). Lei 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm>. Acesso em: 22 de janeiro de 2019.

CARRERA, Mariana Baleeiro Martins. **PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP): ANÁLISE DO MÉRITO DE PROJETOS DO SETOR SAÚDE NO BRASIL / Mariana Baleeiro Martins Carrera.** Tese FGV: 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

IANNI, Octávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1986.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social: temas e questões.** São Paulo: Cortez, 2008.