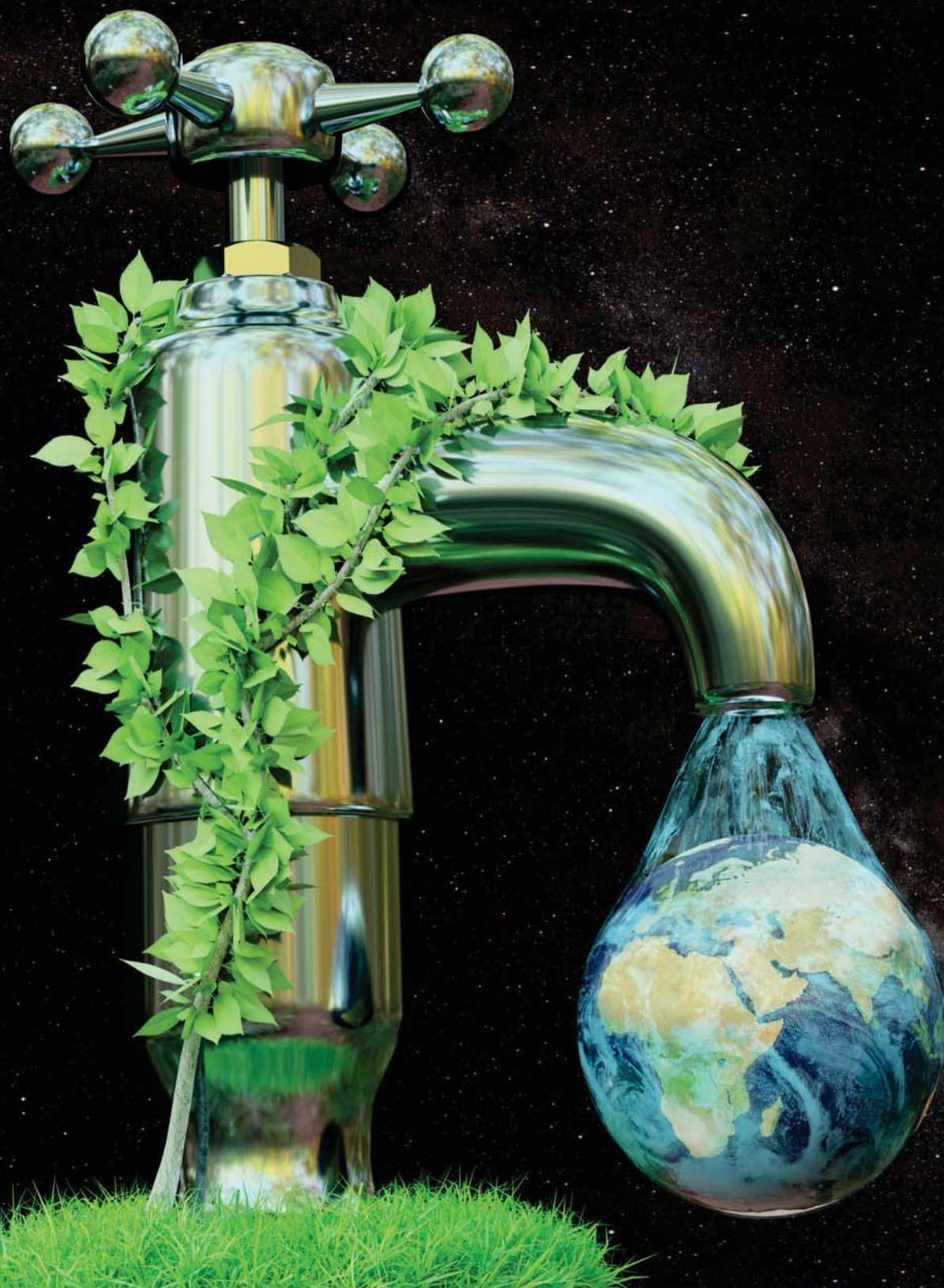


DIREITO.UnB

Revista de Direito da Universidade de Brasília
University of Brasília Law Journal

VOLUME 7 - NÚMERO 3 - Setembro - Dezembro - Tomo II - 2023



UnB

**FUTURO
É AGORA**



DIREITO



UnB



latindex

Sistema Regional de Información
en línea para Revistas Científicas de América Latina,
el Caribe, España y Portugal

Direito.UnB. Revista de Direito da Universidade de Brasília.
Programa de Pós-Graduação em Direito – Vol. 7 N. 3 T II (set/dez. 2023)
–Brasília, DF: Universidade de Brasília, Faculdade de Direito.
 Quadrimestral. 2023.
 ISSN 2357-8009 (VERSÃO ONLINE)
 ISSN 2318-9908 (VERSÃO IMPRESSA)
 Multilíngue (Português/Inglês/Espanhol/Francês)
 1. Direito – periódicos. I. Universidade de Brasília,
 Faculdade de Direito.
 CDU 340

Revista de Direito da Universidade de Brasília ***University of Brasilia Law Journal***

Revista vinculada ao Programa de Pós-graduação
em Direito da Universidade de Brasília

Setembro – Dezembro de 2023, volume 7, número 3, Tomo II

CORPO EDITORIAL

EDITORA-CHEFE

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Inez Lopes Matos Carneiro de Farias

EDITORES

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Daniela Marques de Moraes

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Evandro Piza Duarte

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Fabiano Hartmann Peixoto

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Gabriela Garcia Batista Lima Moraes

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Janaína Lima Penalva da Silva

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Marcelo da Costa Pinto Neves

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Othon de Azevedo Lopes

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Simone Rodrigues Pinto

CONSELHO CIENTÍFICO

Universität Bielefeld, Alemanha – Ifons Bora

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil – Ana Beatriz Ferreira Rebello Presgrave

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil – Ana Lúcia Sabadell

Universidade de Connecticut, Estados Unidos – Ángel Oquendo

Universidade de Glasgow, Escócia – Emilios Christodoulidis

Universidade Federal de Goiás, Brasil – Francisco Mata Machado Tavares

Universität Flensburg, Alemanha – Hauke Brunkhorst

University of Luxembourg, Luxemburgo – Johan van der Walt

Universidade Agostinho Neto, Angola – José Octávio Serra Van-Dúnem

University of Glasgow, Escócia – Johan van der Walt

Universidade de Helsinque, Finlândia – Kimmo Nuotio

Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil – Leonel Severo Rocha
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil – Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira
Universidade Meiji, Japão – Masayuski Murayama
Universidade Clássica de Lisboa, Portugal – Miguel Nogueira de Brito
Universidade Federal do Piauí, Brasil – Nelson Juliano Cardoso Matos
Universidade Federal do Pará, Brasil – Paulo Weyl
Universidade Católica de Santos, Brasil – Olavo Bittencourt Neto
Universidad de Los Andes, Colômbia – René Fernando Urueña Hernandez
Universidade Federal de Uberlândia, Brasil – Thiago Paluma
Universidade Johann Wolfgang Goethe, Alemanha – Thomas Vesting
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil – Valesca Raizer Borges Moschen
Universidade de São Paulo, Brasil – Virgílio Afonso da Silva

SECRETÁRIA EXECUTIVA

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ida Geovanna Medeiros da Costa

EQUIPE DE REVISÃO

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Cleomara Elena Nimia Salomoni Moura
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ida Geovanna Medeiros da Costa
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ingrid Kammyla Santos Bernardo
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Luciana Pereira da Silva
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Marcos Heleno Lopes Oliveira

EQUIPE DE EDITORAÇÃO

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Cleomara Elena Nimia Salomoni Moura
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ida Geovanna Medeiros da Costa
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ingrid Kammyla Santos Bernardo
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Lívia Cristina dos Anjos Barros
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Luciana Pereira da Silva
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Marcos Heleno Lopes Oliveira

DIAGRAMAÇÃO

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Cleomara Elena Nimia Salomoni Moura

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ida Geovanna Medeiros da Costa

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Inez Lopes

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ingrid Kammyla Santos Bernardo

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Marcos Heleno Lopes Oliveira

ASSISTENTES

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Kelly Martins Bezerra

CAPA

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Inez Lopes

IMAGEM

MasterTux por Pixabay, Disponível em <https://pixabay.com/pt/illustrations/meio-ambiente-natureza-verde-agua-4329423/>

DIREITO.UnB

Revista de Direito da Universidade de Brasília
University of Brasilia Journal Law

V. 07, N. 03, T. II

Setembro-Dezembro de 2023

SUMÁRIO

NOTA EDITORIAL	13
Inez Lopes	
AGRADECIMENTOS	15
Inez Lopes	
DOSSIÊ TEMÁTICO	21
O IMPASSE ENTRE A TUTELA DO MEIO AMBIENTE E A REPRESSÃO A POLÍTICAS PROTECIONISTAS NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC	22
Tânia Lobo Muniz Joice Duarte Gonçalves Bergamasch	
A TAXONOMIA DE PRODUTOS AMBIENTAIS COMO FATOR RELEVANTE NAS EXPORTAÇÕES DOS MEMBROS DA OMC: estudo de caso do Brasil, União Europeia e Estados Unidos	45
Gustavo Ferreira Ribeiro Glauco Zerbini Costal	
POR UMA EFETIVA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO MERCOSUL: OS DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL DA POLÍTICA AMBIENTAL	67
Felipe Franz Wienke Rafaella de Mattos	
A LOGOSPIRATARIA NA AMAZÔNIA E SEUS EFEITOS NA FUNÇÃO CONTRAMAJORITÁRIA DO STF: estudo de caso da petição 3388/RR e ADI 4277/DF nas graves violações de direitos dos povos indígenas	93
Raimundo Pereira Pontes Filhos Priscila Resende	

A MINERAÇÃO NO CONTEXTO DA SUSTENTABILIDADE: UM ESTUDO SOBRE AS PRÁTICAS REGULATÓRIAS ATUAIS PARA VIABILIZAR A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E A SUSTENTABILIDADE DE UM RECURSO NÃO-RENOVÁVEL 111

Adriano Drummond Cançado Trindade
Mariana Melo Botelho

ADAPTAÇÃO E COMPACTAÇÃO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES MEDIANTE MORADIA SOCIAL EM VAZIOS URBANOS 141

Luiz Guilherme Carvalho
Daniel Gaio

ARTIGOS 172

DIREITO À SAÚDE EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19 NO ESTADO DE RONDÔNIA 173

Pedro Abib Hecktheuer
Marisa de Miranda Rodrigues

GESTÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE SAÚDE: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL COM FOCO NA CIDADANIA 207

Jairo de Carvalho Guimarães
Adriana Lima Barros

TERMINALIDADE DA VIDA E O TESTAMENTO VITAL À LUZ DA ÉTICA MÉDICA 229

Fabiana Lino
Íkaro Silva Orrico

SUPERENDIVIDAMENTO E A CONCESSÃO INDISTINTA DE CRÉDITO: RESPONSABILIDADE POR DANOS MORAIS AO CONSUMIDOR 251

Antônio Carlos Efig
Antonio Pierino Gugliotta Junior

A FUNÇÃO DA INTERSECCIONALIDADE NA INSTRUMENTALIDADE DO DIREITO 273

Denilson Bezerra Marques
Sandra Helena da Conceição Campos
Thiago Florentino da Silva Lima



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**

Gostaria de submeter seu trabalho a Revista Direito.UnB?

Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>

e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

NOTA EDITORIAL

NOTA EDITORIAL

A **Revista Direito.UnB** do Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) apresenta o último número deste ano contendo onze artigos avaliados por pares, que abrangem temas de grande relevância contemporânea. Este Número 3, Tomo II, divide-se em duas partes: a primeira contém seis artigos do dossiê temático ***Caminhos para Sustentabilidade: Contribuições do Direito desde uma Perspectiva Crítica e Interdisciplinar***; a segunda seção contém artigos selecionados que foram submetidos pelo fluxo contínuo da revista.

No dossiê temático, o primeiro artigo intitulado ***O Impasse entre a Tutela do Meio Ambiente e a Repressão a Políticas Protecionistas no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC***, de autoria de Tânia Lobo Muniz e Joice Duarte Gonçalves Bergamaschi, investiga a complexa interação entre comércio internacional e proteção ambiental na Organização Mundial do Comércio (OMC). Conforme o preâmbulo do Acordo de Marraquexe que cria a OMC em 1995, o parágrafo 1º reflete a vontade dos Estados que reconhecem:

Suas relações na esfera da atividade comercial e econômica devem objetivar a elevação dos níveis de vida, assegurando-se o pleno emprego e um volume considerável e em constante elevação de receitas reais e demanda efetiva, o aumento da produção e do comércio de bens e serviços, permitindo, ao mesmo tempo, a utilização ótima dos recursos mundiais em conformidade com o objetivo do desenvolvimento sustentável, e buscando proteger e preservar o do meio ambiente e incrementar os meios para fazê-lo, de maneira compatível com suas respectivas necessidades e interesses, segundo os diferentes níveis de desenvolvimento econômico.

Este estudo é particularmente pertinente à medida que o mundo busca um equilíbrio entre crescimento econômico e sustentabilidade.

O segundo artigo, de autoria de Gustavo Ferreira Ribeiro e Glauco Zerbini Costal, estuda ***A Taxonomia de Produtos Ambientais como Fator Relevante nas Exportações dos Membros da OMC***, a partir de uma análise crítica sobre a classificação de bens ambientais no comércio internacional. Este trabalho destaca a importância de uma

taxonomia bem-definida para promover práticas de comércio sustentáveis. Ressalta-se a importância da Declaração Ministerial de Doha de 2001¹. Neste instrumento, os ministros reconheceram a importância da assistência técnica e dos programas de capacitação para os países em desenvolvimento na área do comércio e do meio ambiente, assim como o acesso a mercado e às tecnologias mais limpas para o desenvolvimento sustentável.

No âmbito regional, os autores Felipe Franz Wienke e Rafaella de Mattos discutem os desafios da política ambiental no Mercosul. O artigo ***Por uma Efetiva Proteção do Meio Ambiente no Mercosul: os Desafios para a Integração Regional da Política Ambiental*** revela a importância da cooperação internacional regional na busca por soluções ambientais efetivas. Ressalta-se que o bloco econômico desde o início tinha uma preocupação em promover políticas ambientais na região. A Resolução do Grupo Mercado Comum 22/92 estabelece uma Reunião Especializada em Meio Ambiente e depois aprova um documento derivado da Reunião, “Diretrizes Básicas em matéria de Política Ambiental”, a partir da Resolução GMC 10/94², considerando a transversalidade das questões socioambientais.

O quarto artigo, ***A Logospirataria na Amazônia e seus Efeitos na Função Contramajoritária do STF: Estudo De Caso da Petição 3388/RR E Adi 4277/DF nas Graves Violações de Direitos dos Povos Indígenas***, de autoria de Raimundo Pereira Pontes Filhos e Priscila Krys Morrow Coelho de Souza, explora criticamente formas de proteção dos direitos dos povos indígenas e da conservação ambiental na Amazônia. Esta análise revela as complexidades jurídicas e sociais envolvidas na proteção de ecossistemas vulneráveis. Segundo os autores, a logospirataria está atrelada à violação dos povos indígenas.

A Mineração no Contexto da Sustentabilidade: Um Estudo sobre as Práticas Regulatórias Atuais para Viabilizar a Transição Energética e a Sustentabilidade de um Recurso Não Renovável, artigo de autoria de Adriano Drummond Cançado Trindade e de Mariana Melo Botelho, aborda um dos maiores desafios da nossa era: equilibrar a necessidade de recursos minerais com a sustentabilidade ambiental. Este artigo contribui significativamente para o debate sobre práticas de mineração responsáveis.

Os autores Daniel Gaio e Luiz Guilherme Carvalho apresentam o artigo ***Adaptação e Compactação Sustentável das Cidades Mediante Moradia Social em Vazios Urbanos***,

1 Ver WORD TRADE ORGANIZATION. TheDOha Declaraion Explained Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm

2 MERCOSUR. <https://www.mercosur.int/pt-br/5-de-junho-dia-mundial-do-meio-ambiente/>

sob uma perspectiva inovadora com relação às políticas necessárias ao urbanismo sustentável. Este estudo destaca a importância da urbanização inclusiva, com políticas que valorizem a função social da propriedade em atenção ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11.

Na seção de artigos, a **Revista Direito.UnB** apresenta cinco artigos referentes ao direito à saúde, à vida e às questões éticas, assim como relações de consumo e instrumentalidade do direito. O sétimo artigo de autoria Pedro Abib Hecktheuer e de Marisa de Miranda Rodrigues abordam questões sobre o **Direito à Saúde em Tempos de Pandemia da Covid-19 no Estado de Rondônia**, e apresentam uma análise crítica das políticas de saúde durante o período pandêmico em um estado da Região Norte do país, e ausência de políticas públicas efetivas considerando a taxa de mortalidade. É um tema de imensa relevância global, considerando que somente em 5 de maio deste ano, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à Covid-19.

Por seu turno, o oitavo artigo de autoria de Jairo de Carvalho Guimarães e de Adriana Lima Barros, com **Gestão Social na Política de Saúde: Uma Abordagem Conceitual com Foco na Cidadania**, exploram a gestão participativa na saúde pública, um assunto fundamental para garantir que as políticas de saúde sejam inclusivas e efetivas. Os autores revelam o tensionamento permanente que existe no campo da saúde entre os grupos que defendem um modelo privatista de saúde e o grupo que defende o modelo publicista, com reforma sanitária.

No nono artigo intitulado **Terminalidade da Vida e o Testamento Vital à Luz da Ética Médica**, os autores Fabiana Lino e Íkaro Silva Orrico discutem questões éticas relacionadas ao fim da vida, um tópico que desafia nossas noções de autonomia e dignidade humana.

O artigo **Superendividamento e a Concessão Indistinta de Crédito: Responsabilidade por Danos Morais ao Consumidor**, de Antônio Carlos Efiging e Antonio Pierino Gugliotta Junior, traz à tona a responsabilidade das instituições financeiras no contexto do consumo desenfreado, um tema crucial em uma era de crescente conscientização sobre a sustentabilidade financeira.

Por fim, o artigo intitulado **A Função da Interseccionalidade na Instrumentalidade do Direito**, de autoria de Denilson Bezerra Marques, Thiago Florentino da Silva Lima e Sandra Helena da Conceição Campos, oferece uma perspectiva valiosa sobre como a interseccionalidade pode enriquecer a prática e o ensino do Direito, promovendo uma

maior inclusão e justiça social.

Esta edição ressalta a importância da pesquisa para promover reflexões e também proposições de potenciais soluções aos problemas da sociedade contemporânea, abordando temas que são essenciais para a compreensão e melhoria da nossa sociedade. Convidamos nossos leitores a se engajarem na leitura destes artigos, refletindo sobre as complexidades e interconexões que eles revelam para garantir um desenvolvimento social e econômicos sustentáveis. Neste contexto, Amartya Sen apresenta a seguinte reflexão:

Enquanto os tigres são protegidos, nada protege os miseráveis seres humanos que tentam ganhar a vida trabalhando naquela floresta densa, linda –e muito perigosa³.

Boa leitura!

Inez Lopes

Editora-chefe

Revista Direito.UnB

³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento Como Liberdade**. Trad. Laura T .Motta, 5ª reimpressão, São Paulo, Companhia da Letras,2005, p. 173.



DIREITO.UnB

Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**

Gostaria de submeter seu trabalho a Revista Direito.UnB?

Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

AGRADECIMIENTOS

AGRADECIMENTOS

É com imensa satisfação e orgulho que a **RevistaDireito.UnB** apresenta sua última edição de 2023, com onze artigos, sendo seis para o dossiê temático ***Caminhos para Sustentabilidade: Contribuições do Direito desde uma Perspectiva Crítica e Interdisciplinar***; e cinco para a seção de artigos.

Nossa gratidão se estende a todos os membros da equipe editorial e aos colaboradores, cuja dedicação incansável e meticulosa garantiu a publicação deste número. O compromisso de cada um foi fundamental para o sucesso desta edição, principalmente em um ano repleto de desafios e transformações para a ciência brasileira, em especial para a área do direito.

Agadecemos também a todas as professoras e a todos os professores revisores que se dedicaram a contribuir a realização de mais um volume deste periódico que alcançou o Qualis A2.

Neste último quadrimestre, queremos expressar nossa sincera gratidão a todos que nos acompanharam ao longo deste ano.

Desejamos que o próximo ano seja repleto de realizações, inovações e descobertas científicas.

Gratidão!

Inez Lopes

Editora-chefe

Revista Direito.UnB



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**

Gostaria de submeter seu trabalho a Revista Direito.UnB?

Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

GESTÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE SAÚDE: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL COM FOCO NA CIDADANIA

SOCIAL MANAGEMENT IN HEALTH POLICY: A CONCEPTUAL APPROACH FOCUSED ON CITIZENSHIP

Recebido: 23/12/2022

Aceito: 17/10/2023

JAIRO DE CARVALHO GUIMARÃES

Professor permanente e subcoordenador (2022-2024) do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PGPP) vinculado ao CCHL - Centro de Ciências Humanas e Letras (Teresina-PI). Doutorado em Educação (UFRJ); mestrado em Controladoria e Administração (UFC); especialização em Contabilidade e Planejamento Tributário (UFC); graduação em Administração (FACE - Fortaleza). Atuou por 30 anos na iniciativa privada, em bancos e seguradoras. Atuou como gerente regional e gerente comercial, respectivamente, nas corretoras de seguros da CAIXA e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

E-mail: jairoguimaraes@ufpi.edu.br



<https://orcid.org/0000-0002-5901-5026>

ADRIANA LIMA BARROS

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pela UFPI. Assistente Social formada pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), Concursada da prefeitura de Parnaíba - PI como assistente social do NASF, concursada da Secretaria de Saúde do Estado como assistente social do Hospital Estadual Dirceu Arcoverde HEDA. Foi professora substituta da UFPI, no curso de Serviço Social em 2010. Professora da Faculdade Ademar Rosado de 2007 - 2010. Professora da Faculdade Internacional do Delta de 2011 - 2016. Atualmente professora da UNINASSAU no curso de Serviço Social 2016 - 2020.

E-mail: adrianalima.barros@gmail.com

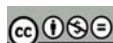


<https://orcid.org/0000-0003-4613-4357>

RESUMO

A gestão social é uma estratégia de gestão fundamentada no diálogo, que chama a participação de setores historicamente excluídos dos processos decisórios e que se pretende, a partir desta perspectiva, ser fomentador da democracia e da cidadania. Nas políticas sociais brasileiras, sobretudo as de Seguridade Social, a partir da Constituição de 1988, foram estabelecidos canais de participação da sociedade civil.

Este é um artigo de acesso aberto licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações Internacional 4.0 que permite o compartilhamento em qualquer formato desde que o trabalho original seja adequadamente reconhecido.



This is an Open Access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License that allows sharing in any format as long as the original work is properly acknowledged.

As conferências e os conselhos se capilarizaram nas instâncias de gestão municipais, estaduais e federais e passaram a integrar a gestão pública. A política de saúde, dentro desse contexto, aproximou trabalhadores e usuários(as) da formulação, execução e avaliação dos seus processos decisórios e, nessa direção, muitos desafios se apresentaram ao exercício dialógico de fazer políticas sociais de forma participativa. Sob este cenário, lança-se a seguinte questão norteadora: como uma população historicamente excluída do processo decisório, descrente dos processos democráticos e submetida à profunda desigualdade social construirá entendimento e desejo de participação? O artigo se propõe a refletir sobre a gestão social na política de saúde a partir da revisão teórica das publicações que se voltaram para esse debate. O estudo tem natureza descritiva e se apoia em arcabouço teórico que discute o tema sob análise, a partir de bibliografia disponível. Como resultado, observa-se uma diversidade de compreensões sobre a gestão social, na qual os conselhos e conferências ganham destaque. A participação social, demarcada pelo surgimento e pelo fortalecimento das instâncias participativas na gestão pública, caminha para um processo de gestão social que está dado, embora ainda incipiente, mas, acredita-se, irreversível.

Palavras-chave: Gestão Social; Políticas de Saúde; Cidadania.

ABSTRACT

Social management is a management strategy based on dialogue, which calls for the participation of sectors historically excluded from decision-making processes and which, from this perspective, is intended to promote democracy and citizenship. In Brazilian social policies, especially Social Security, starting with the 1988 Constitution, channels for civil society participation were established. Conferences and councils spread across municipal, state and federal management bodies and became part of public management. Health policy, within this context, brought workers and users closer to the formulation, execution and evaluation of their decision-making processes and, in this sense, many challenges were presented to the dialogical exercise of making social policies in a participatory way. Under this scenario, the following guiding question is raised: how will a population historically excluded from the decision-making process, disbelieving in democratic processes and subjected to profound social inequality, build understanding and desire for participation? The article proposes to reflect on social management in health policy based on a theoretical review of publications that addressed this debate. The study is descriptive in nature and is based on a theoretical framework that discusses the topic under analysis, based on available bibliography. As a result, there is a diversity of understandings about social management, in which councils and conferences gain prominence. Social participation, demarcated by the emergence and strengthening of participatory bodies in public management, moves towards a process of social management that is given, although still incipient, but, it is believed, irreversible.

Keywords: Social Management; Health policies; Citizenship.

1. INTRODUÇÃO

A dimensão da esfera pública tem uma mudança significativa a partir da Constituição Federal de 1988 quando o modelo descentralizado, mais participativo do ponto de vista da sociedade, inaugura “novas formas de gestão, co-gestão, cooperativização” (TEIXEIRA, 1997, p. 192), vindo a compor um processo complexo e contraditório entre Estado,

Sociedade Civil e Mercado.

A tradição política brasileira tem uma fragilidade de “governança coletiva” (LEVY, 2019, p. 2) com processos administrativo-organizativos feitos no escalão superior, sem considerar as demandas da população e com uma separação entre o exercício da cidadania e o exercício público e universal (SANTOS, 1994).

A gestão pública brasileira se divide, segundo Paula (2005), entre o gerencialismo e a gestão societal. O gerencialismo tem em sua característica a cultura do empreendedorismo, da valorização do esforço individual em busca da eficiência, capacidade de controle e o estímulo à competitividade com expressão no Plano Diretor da reforma do Estado escrito pelo então ministro Bresser Pereira e sua equipe a frente do Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE (PAULA, 2005), dessa segunda vertente, a gestão societal, se constrói a Gestão Social que busca romper com o centralismo e autoritarismo da gestão pública, abrindo canais de debate, trocas de informação e representatividade na gestão pública, inspirada pelos Movimentos Eclesiais de Base, teoria da libertação e educação popular (PAULA, 2005).

Após a Constituição Federal de 1988 foram implantados dispositivos estimuladores ao exercício da gestão social nas políticas públicas (TENÓRIO, 2016; DOWBOR, 2013). Neste aspecto, a descentralização, como princípio organizativo, contribuiu para maior autonomia de estados e, principalmente, dos municípios, no que tange à governabilidade de suas ações.

Outro aspecto importante diz respeito ao entendimento de cidadania que se expressa a partir de então na perspectiva que “possibilita que os processos de tomada de decisão, de quaisquer naturezas, possam ser exercidos pela cidadania de forma direta” (TENÓRIO; TEIXEIRA, 2021, p. 3), ampliando a demarcação representativa eleitoral para a capacidade deliberativa e democrática da participação da sociedade civil, ampliando e avançando, a partir dos percursos conceituais de Miguel (2017) e de Pateman (1992), a participação do sujeito social para além das engrenagens políticas, elastecendo a sua representação junto ao Estado e aos representantes como forma de consubstanciar o arsenal da cidadania.

Também Minguijón, Río e Gastón-Faci (2021) sinalizam os conflitos e fragmentos decorrentes entre a representação e a deliberação, para quem a crise da democracia implica, diretamente, no construto cidadania e, portanto, fragiliza os arranjos sociais em aspectos que remetem às reivindicações mais latentes.

As políticas sociais buscam se reorganizar para o exercício de gestões “cujo procedimento deem conta da diversidade de atores e arranjos” (FONTES, 2018, p. 3126)

capazes de absorver os anseios e demandas da população na imbricada teia administrativa e organizativa da gestão pública.

No artigo 198º da Constituição Federal, inciso III, a Carta Magna evidencia a participação da comunidade como diretriz da política de saúde, cuja fixação se apoia na Lei 8.142/93, a qual explicita como essa diretriz pode ser posta em prática instituindo as Conferências e os Conselhos de Saúde nas três esferas de governo.

O interesse na temática partiu das discussões da disciplina Gestão Pública e Controle Social do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Piauí (UFPI) na interface com os estudos da política de saúde, cenário do objeto de pesquisa que em processo vai se descortinando nos estudos de doutorado.

Trata-se de uma análise teórica sobre gestão social nas políticas de saúde a partir da revisão de literatura. O artigo, no primeiro momento, além desta seção introdutória, aborda a delimitação conceitual de gestão social e depois discute as abordagens da gestão social na política de saúde trazidas pelas obras que pautaram a presente crítica. Neste aspecto, a análise é pautada em seções específicas: i) Delimitação Conceitual de Gestão Social e ii) Abordagens da gestão social na política de saúde, além do capítulo das Considerações Finais.

2. DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DE GESTÃO SOCIAL

O conceito de gestão social se relaciona a um processo de gestão participativa, dialógica e a partir de diversos sujeitos sociais (TENÓRIO, 2008). O processo decisório é realizado de forma compartilhada e comunicativa numa “ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais” (CANÇADO et al., 2011, p. 688).

É importante reconhecer que o campo conceitual da gestão social é diversificado produzindo interpretações diferenciadas desde a ligação com a questão ambiental, gestão democrática ligada ao terceiro setor, gestão participativa das políticas públicas e sociais, vertentes estas amplamente discutidas na revisão de literatura de Cançado et al. (2011) e, mais recentemente, por Tenório e Teixeira (2021), abordagens estas que acabaram por produzir imprecisão sobre o tema, associando-o a qualquer perspectiva

que não estivesse alinhada à gestão tradicional/estratégica/ gerencial.

A gestão social abordada neste artigo se pauta na discussão de Fisher e Melo (2006), Tenório (2011), Cançado et al. (2011) e Tenório e Teixeira (2021), ressaltando os aspectos que se referem à necessidade de integração da gestão ao território e às redes sociais, “como o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação” (CANÇADO et al., 2011, p. 683). Conforme apontam Santos e Nunes (2011), a gestão social

É fundada nos valores, práticas e formação da democracia e da cidadania, com vista à resolução das expressões da questão social, da garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de uma nova civilidade (SANTOS; NUNES, 2011, p. 89).

Foi por meio da Constituição Federal de 1988 (CF/88) que um novo padrão de interação entre Estado e Sociedade civil foi inaugurado, quando emergem novos mecanismos para tomada de decisão e novas formas de interação, as quais passam a caracterizar a gestão democrática e participativa dos processos públicos. Essa nova cultura política, construída e fortalecida a partir do cenário da redemocratização do país, abre os espaços públicos para intervenções da população nos processos decisórios, de forma periódica e planejada (ROCHA, 2009).

O entendimento da gestão social se firma na necessidade de criação e fortalecimento de espaços públicos com dimensão “aberta, plural, permeável e autônoma” (ROCHA, 2009, p. 48), isto é, uma “arquitetura participativa, complexa e heterogênea” (CARNEIRO; BRASIL, 2014, p. 11), que garanta o exercício das liberdades democráticas e a participação do cidadão, como direito constitucionalmente assegurado. Em estudo desenvolvido por Pimentel e Pimentel (2010, p. 1), foi possível identificar 9 (nove) categorias diretamente relacionadas ao conceito de gestão social, que são “[...] objetivo, valor, racionalidade, esfera de atuação, protagonistas, comunicação, processo decisório, autonomia/poder, e operacionalização”, resultando em 07 (sete) princípios, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Princípios decorrentes da análise conceitual de gestão social

A gestão social tem como objetivo o interesse coletivo de caráter público.
A orientação de valor da gestão social é o interesse público.
A gestão social deve subordinar a lógica instrumental a um processo decisório deliberativo, enquanto busca atender às necessidades do dado sistema social.
A gestão social tem como protagonista a sociedade civil organizada, mas envolve todos os atores sociais, organizacionais e institucionais de um dado espaço.
A gestão social é um processo participativo, dialógico, consensual.
A gestão social se materializa pela deliberação coletiva alcançada pelo consenso possível gerado pela argumentação livre.
As parcerias e redes intersetoriais, tanto práticas como de conhecimentos, são formas de pensar e operacionalizar a gestão social.

Fonte: Pimentel; Pimentel, 2010, p. 1.

Importante considerar que a gestão social não se aplica apenas ao campo público – governamental, mas a uma rede articulada que esteja voltada para a intervenção no campo social e sua transformação, no qual se colocam, por exemplo, as ações da iniciativa privada, as instituições mistas e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs).

Embora não exclusiva da iniciativa pública, é sobre essa esfera que o debate sobre gestão social tem sido aprofundado do ponto de vista teórico e prático, considerando que a abertura para a experiência de instâncias participativas na gestão pública a partir da Constituição Federal de 88 continua a estimular reflexões sobre a compreensão e operacionalização desta nas políticas públicas. Como apontam Iizuka e Junqueira (2013, p. 73) “[...] pensar em gestão social significa preocupar-se com as novas formas participativas em organizações públicas, privadas e da sociedade civil [...]”.

Na perspectiva da gestão social, a participação é um aspecto essencial não reduzido ao voto, mas um processo construído a partir de relações de poder fluidas, ainda que mantenham a institucionalidade necessária para a governança da esfera pública. Lubenow (2010, p. 236) esclarece que a esfera pública faz a “mediação entre o Estado e o sistema político e os setores privados do mundo da vida”, reforçando que “a participação significa fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas (TEIXEIRA, 1997, p. 187).

O espaço público é um cenário de lutas e confronto de forças. Neste particular, a participação não é uma concessão do Estado, mas fruto de mobilizações, articulações, relações de poder verticais, horizontais, observando, nesta teia de confrontos e conflitos, a “transversalidade ou a complexidade das relações entre dominantes e dominados - com tensões, avanços e recuos permanentes, com ganhos e perdas reais e simbólicas (FISCHER, 2019, p. 26).

O Brasil tem históricas dificuldades para fortalecer a configuração participativa e democrática da gestão, seja pelo seu caráter conservador, com passagem ditatoriais, seja pela presença de uma cultura de “mando, obediência, exclusão e privilégios” (ROCHA, 2009, p. 49), cujas situações construíram o espaço público brasileiro e sua ideia de participação, “Estado tem um desenho autoritário e estranho à participação popular” (CANÇADO et al., 2011, p. 692).

Exatamente por essa conformação conservadora e autoritária do Estado brasileiro, a participação da sociedade civil, ainda que instituída pela Constituição Federal de 1988, fortalecida pelo surgimento e fortalecimento de diversos movimentos sociais, bem como a criação de instâncias participativas diversas, tem um árduo caminho a percorrer, na superação da descrença no processo participativo e democrático e na responsabilização dos agentes públicos por suas ações, além disso, resgatar a dimensão educativa do processo de participação coletivo (TEIXEIRA, 1997), “É somente através do envolvimento da própria comunidade nas ações desenvolvidas e nos processos decisórios que se pode almejar mudanças significativas nas políticas” (NOGUEIRA; SAUER, 2016, p. 456).

A educação necessária para o fortalecimento da participação como cultura cívica é uma educação emancipadora a que se refere Paulo Freire, capaz de manter “vivo em si o gosto da rebeldia” (FREIRE, 1996, p. 25) dotada, conforme acrescenta, de “politicidade, qualidade que tem a prática educativa de ser política, de não poder ser neutra” (FREIRE, 1996, p. 70) e que, além da educação política, faz-se necessário o uso de mecanismos instrucionais e sociais para efetivar direitos existentes e criar outros.

Paula (2005) divide a Administração Pública brasileira em duas vertentes: uma de cunho gerencial e a outra vertente com características societais, duas tendências que se entranham na história recente da administração pública brasileira ainda que tenham referências anteriores. A vertente gerencial traz uma dinâmica de resultados, assemelhando a gestão pública à iniciativa privada, com acentuada centralidade decisória direcionada a um núcleo estratégico. Sua maior expressão aconteceu nos anos 90, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, expressada no Plano de Metas do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) (LEVY, 2019).

A vertente societal tem com os Movimentos Eclesiais de Base (CEBs) como

retomada nos movimentos de caráter popular na década de 70, inspirados na educação popular e na teoria da libertação, e “se consolidaram como um espaço alternativo para a mobilização política ao estimular a participação popular no debate das dificuldades cotidianas” (PAULA, 2005, p. 39).

O processo organizativo popular construído a partir desse movimento formou líderes, organizou espaços e iniciou a negociação com o poder público para pautas de base popular voltadas para aquisição de bens e direitos de cidadania (PAULA, 2005).

Do ponto de vista econômico, administrativo e sociopolítico as duas vertentes apresentam limites e avanços. Entretanto, chama a atenção para a priorização da dimensão sociopolítico pela gestão social, ou seja, a construção de uma agenda de desenvolvimento que atenda os interesses da população (PAULA, 2005), cujo custo social não seja o agravamento da exclusão e da desigualdade (SOARES, 2001), “com vista à garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de uma nova civilidade” (SANTOS; NUNES, 2022, p. 89).

Outro aspecto importante no debate da gestão social é a comunicação, visto que a relação entre Estado e sociedade civil se dá de maneira dialógica, na qual as necessidades, as diferenças e as perspectivas são debatidas, negociadas e consensuadas, por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva” (TENÓRIO, 1998, p. 126). A proposta, em tese, desenha um caminho sem volta, como reforço ao fortalecimento da democracia, embora Calegari e Duarte (2022) identifiquem inúmeros entraves para a promoção concreta de uma democracia que, de fato, corresponda aos anseios da maioria da população. O fato é que, a gestão social pode representar um mecanismo de controle social (CANÇADO; PINHEIRO, 2016) e, como tal, é determinante da formação da consciência política do cidadão.

Exatamente na importância da linguagem e da interação comunicativa reside um dos maiores desafios à gestão social. A partir desta constatação, pergunta-se: como uma população historicamente excluída do processo decisório, descrente dos processos democráticos e submetida à profunda desigualdade social construirá entendimento e desejo de participação? A própria história da gestão social responde a esse dilema, diante da frágil democracia brasileira os espaços de participação da sociedade civil têm-se fortalecido e desempenhado papel relevante nas agendas públicas.

O avanço dos direitos sociais na redemocratização do país convive com as desigualdades presentes na estrutura do Estado capitalista brasileiro e ao mesmo tempo que fragilizam a estrutura democrática são também estímulo à participação na direção de mudanças. Conforme acentuam Santos e Nunes (2022),

Agregado à ação coletiva da Gestão Social, isto é, à assunção de que está se encontra enraizada nas necessidades, valores e preocupações dos cidadãos enquanto agentes conscientes e com um capital de emancipação social que reforça a noção de mudança (SANTOS; NUNES, 2022, p. 92).

A esfera pública é o lugar de reconhecimento das demandas da sociedade civil, numa luta de forças para garantia do atendimento das necessidades dos diversos segmentos. Assim, na perspectiva da gestão social, é necessário que ela não apenas identifique os problemas, mas elucide, problematize, tencione “de modo conveniente e eficaz a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar (HABERMAS, 1997, p. 91). Com efeito, “consenso racional” que precisa ser construído pelo entendimento comunicativo, pela linguagem “é, igualmente, um processo de gestão, no qual o outro (as parcerias, as redes, os significantes, entre outros) deve ser incluído num propósito de diálogo coletivo” (SANTOS; NUNES, 2022, p. 92).

Apropriando-se do conceito de “interorganizações” (FISCHER, 2019), torna-se necessário dissecá-lo visando a compreender a volatilidade das instituições que compõem a gestão social, tendo em vista que a

trama singular de interesses, criando modelos de ações coletivas, traduzidos em desenhos organizativos complexos, em que o poder flui diferentemente conforme a verticalização ou horizontalização das relações, guardadas as contradições desses processos e jogos de interesses dos atores (FISCHER, 2019, p. 26)

A tessitura das organizações é social, somente possível pela ação coletiva (FISCHER; MELO, 2008). No cotidiano das ações públicas há uma abertura das demarcações instituições, estruturas mais ou menos organizadas, instituídas no cenário público, privado ou misto, mediam as relações de força na esfera pública a partir de uma representatividade “dinâmicas o suficiente para absorverem as tendências cambiantes inerentes à democracia” (PAULA, 2005, p. 44),

A participação na esfera pública é importante pelo conteúdo pedagógico, principalmente para a construção de uma ética social que contribua significativamente para o reordenamento da gestão pública e propicie a passagem de uma cultura de favores a uma cultura de direitos (ROCHA, 2009, p. 42).

É sobre essas reflexões que se pretende analisar a interface da gestão social com a política de saúde a partir de seu entendimento de política pública de seguridade social plural e participativa, tendo como elemento basilar o Sistema Único de Saúde (SUS), bem como os desafios para a experiência de fortalecimento do direito à saúde pela capacidade

dos usuários e trabalhadores manifestarem, problematizarem e darem respostas aos seus anseios.

3. ABORDAGENS DA GESTÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE SAÚDE

A descentralização político-administrativa no SUS, definida a partir da Constituição Federal de 1988, fortaleceu a autonomia dos municípios e a organização do poder local, pois o desafio é criar e fortalecer mecanismos jurídicos e legais para a efetivação da gestão descentralizada. (ROCHA, 2009).

Pelo processo de descentralização, princípios do SUS como a universalidade, equidade, integralidade e controle social são possíveis, isso porque ela favorece a democratização ampliando a espaço da sociedade nos processos de decisão das ações das políticas (MARINHO et al., 1998), aproximando o direito à saúde do seu principal interlocutor usuários (as) e trabalhadores.

O município é um lugar privilegiado dessa construção por ser o espaço onde de estreita a relação cidadão e poder público, lócus apropriado para que a esfera pública se apresente de forma mais capilarizada, demarcada por um território vivo de experiências e especificidades. Nestes termos, percebe-se que “território é concretude e forma, mas também indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em torno de interesses comuns (FISCHER; MELO, 2008 p. 14).

Um território em saúde articula interesses e entendimentos diversificados, singulares, mas que priorizam o cuidado em saúde e a oferta de serviços para este fim e, pela sua dinamicidade, é preciso articular espaços de debate, problematização e defesa de ideias e propostas. Adicionalmente, as Conferências e os Conselhos são espaços privilegiados para este fim, embora não sejam os únicos. Na gestão da saúde, Conselhos e Conferências têm o papel de fortalecer a participação popular da gestão municipal para o exercício permanente da cidadania, contribuindo para o consubstanciamento da democracia.

Os avanços alcançados na descentralização da saúde não anularam os desafios de implementação dos objetivos do SUS, sobretudo o desafio de financiamento do sistema comprometido por um longo e persistente processo de subfinanciamento/desfinanciamento da política de saúde no Brasil (MENDES; CARNUT, 2018).

Outro aspecto a considerar é a necessidade de fomentar pessoas comprometidas com as mudanças necessárias para a efetivação do SUS, capazes de participar das

instâncias de gestão em defesa das pautas coletivas e democráticas, em condições de exercitar a “integração negociada” que se estabelecem na dinâmica das políticas sociais brasileiras pós Constituição Federal de 1988 (TENÓRIO, 1998, p. 230), “a participação constitui assim um requisito básico para a construção e o exercício permanente da cidadania” (MARINHO et al., 1998, p. 229).

A gestão social no campo da saúde não se coloca como apenas “instrumento gerencial–administrativo”, mas como ferramenta de reflexão crítica, de negociação de interesses diversos e muitas vezes antagônicos, desde que tais embates convirjam para uma agenda de cuidado em saúde.

As diversas formas de inter-relação e articulação entre os atores institucionais (conselho municipal, prestadores de serviço, profissionais da saúde e usuário), tanto as ações internas quanto as interações externas podem articular-se com práticas de gestão social (SAUSEN et al., 2021, p. 422).

Antes do SUS, a política de saúde, assim como as demais políticas públicas, tinha na centralidade administrativa, na verticalização das ações e saberes e na ausência ou tímida participação da população nos processos decisórios suas principais características, baseadas na “lógica da razão burocrática” (FONTES, 2018, p. 3124) a gestão da política tinha pouca ressonância às necessidades e questionamentos da população.

A estrutura organizativa da política de saúde concentrava o poder nas mãos de uma minoria ligada ao governo federal, e a sociedade civil era vista de forma estagnada como mera beneficiária das ações em saúde (ROCHA, 2009).

O movimento pela redemocratização do país juntamente com outros movimentos como o Movimento pela Reforma Sanitária foram fundamentais no processo de retomada da democratização brasileira. No caso da Reforma Sanitária “a preocupação central da proposta é de assegurar que o Estado atue na função da sociedade, pautando-se na concepção de Estado democrático e de direito, responsável pelas políticas sociais e, por conseguinte pela saúde” (BRAVO, 2011, p. 14), tais ações culminaram com a organização da Seguridade Social brasileira construída sob a égide da participação da sociedade civil e seu importante processo de controle social,

A Constituição de 1988 possibilita que os processos de tomada de decisão, de quaisquer naturezas, possam ser exercidos pela cidadania de forma direta, e não exclusivamente por meio de seus representantes eleitos (TENÓRIO; TEIXEIRA, 2021, p. 3).

A partir da VIII Conferência de Saúde realizada em 1986 e marcada pelo amplo debate sobre a Reforma Sanitária brasileira elaboram-se as Leis nº 8.080/90 Lei Orgânica da Saúde e nº 8.142/90 que estabelece as bases de financiamento e do controle social na política de saúde. A partir dessa configuração legal, institui-se o Sistema Único de Saúde (SUS).

O SUS é fruto de participação social e tem como definição em sua estrutura legal como mecanismo de operacionalização e controle. A garantia de princípios como universalidade, integralidade, equidade e o direito à saúde, como um traçado inegável do direito de cidadania, só é possível pela participação da sociedade civil no processo democrático.

Cabe destacar que a discussão de gestão social no campo da política de saúde requer a compreensão sobre o conceito de Redes. Mendes (2010) caracteriza as redes como conjuntos de estruturas organizacionais integradas e articuladas em torno de objetivos comuns, as quais “vão além dos cronogramas, organogramas e arranjos organizacionais” (FRANCO, 2006, p. 1), cujas conexões e fluxos são significativos na mesma medida que os pontos de conexão da rede.

A gestão da política de saúde em redes requisita o compartilhamento de informação, o trabalho cooperativo e a visão compartilhada para o atendimento das situações de saúde dos territórios e suas singularidades (NAKATA et al., 2020), visão está alinhada à própria perspectiva da gestão social, a qual vem a ser considerada “um ato de governança das políticas sociais, em seu aspecto ampliado, abarcando a participação dos diversos atores sociais envolvidos” (NOGUEIRA; SAUER, 2016, p. 450).

Fontes (2018) acrescenta a perspectiva tecnológica na análise da gestão social em saúde, isso porque a fluidez do contemporâneo requisita canais de comunicação e informação capazes de alcançar os diversos segmentos e atores/atrizes do processo de gestão pública.

Exemplos mais presentes no cotidiano dos serviços ouvidorias e portais de transparência disponibilizam canais diretos de comunicação e busca por informações, além disso, a própria alimentação das informações de saúde pelas secretarias de saúde é realizada através de sistemas on line com interface de dados para outras políticas públicas e/ou canais de comunicação e publicização.

A “democracia digital” a que se refere Fontes (2018, p. 3130) encontra dificuldades na desigualdade digital presente no país que estabelece barreiras de acesso às informações, os canais digitais de participação embora presentes ainda se colocam de forma incipiente

como perspectiva participativa, as redes sociais funcionam como um canal de denúncia de forma ainda não sistemática como estratégia de controle social. Para Fontes (2018, p. 3129, “O delicado equilíbrio entre uma cultura organizacional refratária a mudanças e padrões diversos de organização da sociedade civil por transparência e controle da gestão tem por resultado práticas diversas”.

Convém pontuar que participação, por mais que desenhada no modelo organizativo, delimitada do ponto de vista legal, requer exercício, vivência, “construção histórica, ou seja, participação política requer cultura política” (FONTES, 2018, p. 3129) e no Brasil esse processo tem sido construído de forma frágil, considerando que “a lei não é suficiente para romper com o histórico de práticas conservadoras” (ROCHA, 2009, p. 52)

Os Conselhos Municipais de Saúde, como exemplo de avanço na cultura cívica de participação popular, enfrentam desafios de autonomia e paridade. Neste aspecto, Carneiro e Brasil (2014) afirmam que as Instâncias de Participação Social (Conselhos, conferências, fóruns, orçamentos participativos, planos diretores participativos, dentre outros) são uma tendência irreversível na esfera pública, mas tem um extenso caminho de fortalecimento da sociedade civil que passa necessariamente pela educação. Sobre esta abordagem, Santos et al. (2020) estabelecem o seguinte posicionamento:

A efetivação da democratização da gestão pública requer a incorporação dos conselhos como canais efetivos de participação, estabelecendo novas relações entre Estado e sociedade e, para isso, há de se buscar alterações no funcionamento da estrutura estatal e que esta esteja disposta a partilhar o poder de decisão, controle e implementação da política de saúde (SANTOS et al., 2020, p. 4396).

Na última década, os movimentos sociais e os espaços de participação popular têm sofrido ataques e retrocessos à sua inserção e permanência na esfera pública, o que pode ser denominado de “a desinstitucionalização da democracia” (TENÓRIO; TEIXEIRA, 2021, p. 10) que, reforçada pela via do discurso de Estado de que os conselhos atrapalham, dificultam a gestão das políticas. O mais recente ataque ocorreu por meio do Decreto nº 9.759/19 que pretendia extinguir, a partir de junho de 2019, colegiados da Administração Pública Federal que não tenham sido criados por Lei.

Os conselhos de participação popular, uma forma de relação entre a sociedade civil e o poder público deixam de existir e, entre eles, estão organismos importantes da sociedade brasileira como o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT

(CNCD/LGBT), o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), o dos Direitos do Idoso (CNDI), o de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), dentre outros órgãos que tem sido fundamentais para o fortalecimento da participação popular.

A movimentação do governo federal evidencia o distanciamento com a perspectiva da gestão social concebida e defendida como uma estratégia de gestão comprometida com a participação e o diálogo da população nos processos decisórios, e a emissão do Decreto nº 9.759/19 vai de encontro a esta ideologia, a qual prima pelo distanciamento e pelo retrocesso democrático, ampliando as fissuras sociais (MOURA; GUIMARÃES, 2022), isolando os espaços públicos de debates, conflitos e encaminhamentos (TATAGIBA, 2021; MENDONÇA, 2021; ABRUCIO, 2021).

Considera a autonomia da sociedade perante o Estado e do trabalho perante o capital, baseada na inclusão, no humano enquanto sujeito, no coletivo, na autonomia enquanto liberdade e emancipação, na informalidade e flexibilidade, na linguagem como evolução, no conhecimento reflexivo e construído, na comunicação pela interação e argumentação, na cooperação e na solidariedade (SAUSEN et al., 2021, p. 425).

Os desafios de uma efetiva gestão social no campo da saúde são imensos e passam pela reafirmação de um Sistema de Saúde universal, participativo e democrático, onde a cidadania seja pautada pelo direito a saúde de qualidade e em consonância com os desejos da sociedade civil.

Os anos da pandemia da COVID-19 que assolam o Brasil desde 2020 têm mostrado a potência e a importância do Sistema Único de Saúde (SUS) e suas instâncias deliberativas, as quais demarcaram posição estratégica em favor da vida e da ciência diante de uma gestão governamental que disseminava Fake News e banalizava os mais de 669 mil mortos até junho de 2022.

Decerto que a gestão social considera a dinamicidade dos atores presentes no cotidiano da política de saúde e, sendo assim, um governo não pode impor de forma unilateral os seus desejos e uma postura ideológica que não contemple a universalidade dos seus cidadãos. É preciso de fato resgatar uma “cultura cívica” que impulse a participação mesmo quando ela é mais atacada, “estimular solidariedades e articulações” (FONTES, 2018, p. 3197) e que contribuam para fortalecer a perspectiva da democracia e da cidadania, promovendo a “infiltração do complexo tecido mobilizatório, garantindo a legitimidade das demandas populares”. (PAULA, 2005, p. 44).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A possibilidade da gestão social no campo da saúde apresenta um alinhamento com lutas históricas dessa política como a participação, a relação dialógica entre Estado e a sociedade civil, a democracia e a cidadania como pautas que deveriam compor a agenda da Administração Pública. Certamente, o campo da aproximação é tão vasto quanto o campo dos desafios para sua efetivação, implicando, neste aspecto, a imposição de estudos que versem sobre as imbricações que emolduram o construto democracia numa perspectiva que remete aos direitos sociais, via movimentos sociais.

Os movimentos sociais da saúde pública no Brasil têm um retrospecto de mobilização em torno das agendas populares, porém, nos últimos anos, sobretudo a partir de 2016, o SUS tem sofrido duros golpes em sua estrutura de funcionamento além da reconhecida limitação orçamentária que o acompanha desde a sua implantação, em 1988. Tal cenário representa um movimento articulado pelo poder público brasileiro que deslegitima as conquistas sociais e coletivas no campo da saúde, ampliando o desmonte de direitos e a desmobilização das lutas populares. É, sem dúvida, um retorno à organização da gestão pública verticalizada, amparada na burocracia e na negação de direitos historicamente conquistados.

A política de saúde, mesmo diante de um cenário adverso no que remete às possibilidades democráticas, vem estabelecendo uma dinâmica de ressonâncias dos anseios da sociedade civil e dos movimentos sociais que dão voz a muitos das pautas necessárias à efetivação do direito à saúde. A capacidade de articular mecanismos legítimos que tensionem as demarcações de poder e de espaços de decisão se torna, neste particular, uma prerrogativa inadiável visando ao equacionamento dos desequilíbrios que o tecido societário brasileiro enfrenta, na atualidade. O surgimento da COVID-19, como exemplo recente, expôs as fragilidades de um sistema incapaz de suprir todas as demandas da sociedade. Exceto pelo forte engajamento e mérito profissional do corpo médico de muitos equipamentos via adoção de políticas públicas emergenciais, o caos não restou instalado, não obstante o expressivo número de óbitos decorrentes da pandemia.

A perspectiva da gestão social pela via dos conselhos, conferências, fóruns, orçamento participativo, portais de transparência, plebiscitos, e outras estratégias de estabelecimento de fluxos comunicacionais, reafirma o SUS como esse lugar de construção dialógica de política pública, mesmo diante de um governo contrariamente antidemocrático.

O campo da saúde é marcado pelo tensionamento permanente entre os grupos que defendem um modelo privatista de saúde e o grupo que luta por instituir os ideais da

Reforma Sanitária. Neste permanente jogo de forças, a saúde pública tem sido mobilizada cada vez mais para diferentes estratégias de privatização, colocando em risco a saúde como direito humano essencial, universal, gratuito e de qualidade.

A participação popular e o diálogo com os segmentos historicamente excluídos dos processos decisórios têm sido firmados no cotidiano das instâncias participativas, o que coloca a gestão social de fato no campo do possível e da construção de uma utopia própria sob a aura de regimes democráticos, embora com claras perspectivas não-amadurecidas.

O tema da gestão social no campo da saúde requer novos estudos para pensar estratégias de viabilização dos canais de participação, de como torná-los viáveis, presentes e acessíveis à população como preocupação pública e como permanente compromisso com as políticas sociais.

Adicionalmente, estudos que versem sobre a interveniência do Poder Judiciário junto ao Poder Executivo – ambos considerados esferas socioinstitucionais – no que remete ao suprimento das demandas de saúde da sociedade numa perspectiva que analise o aspecto da cidadania sob um contexto jurisdicional, merece ser aprofundado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Bolsonarismo e Educação: quando a meta é desconstruir uma política pública. In.: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 255-270.

BRASIL, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de junho de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em 12 de maio de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema único de Saúde (SUS) e sobre transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso 26 de maio de 2022.

BRAVO, M. I. **Serviço Social e Reforma Sanitária: lutas sociais e práticas profissionais**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CALEGARI, P. O.; DUARTE, L. G. M. Desafios da participação popular no Brasil. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 2, p. 89-110, out. 2022. DOI:10.5433/24157-108104-1.2022v17n2p.89.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, artigo 1, p. 681-703, set., 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/cebape/a/mMHMPWFCXyg7hF3NcBSnyyx/abstract/?lang=pt>.

CANÇADO, A. C.; PINHEIRO, L. S. Social management and social control: opportunities and challenges of direct participation. **AOS – Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 5, n. 2, p. 7-20, jul./dez., 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.17800/2238-8893/aos.v5n2p7-20>

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988. In: **Anais do V Congresso Internacional em Gobierno, Administración y Políticas Públicas**. Madri: GIGAPP/ INAP, set./out., 2014.

DOWBOR, L. **Democracia econômica**: alternativas de Gestão Social. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

FISCHER, T. M. D; MELO, V. Organizações e interorganizações na gestão do desenvolvimento sócio-territorial. **Organização e Sociedade**, v. 11, edição especial, p. 13-41, jan./dez., 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/1984-9110002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/osoc/a/RfVF7b4ZwyfXPHCw8qTKRcc/?lang=pt#>.

FISCHER, T. M. D. **Instituições, interorganizações e gestão do desenvolvimento territorial**. Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação a Distância, 2019. 50p. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/32556/1/ebook_-_institicoes_interorganizacoes_e_gestao_do_desenvolvimento_territorial.pdf.

FRANCO, T. B. As Redes na Micropolítica do Processo de Trabalho em Saúde. In: PINHEIRO, R. MATTOS, R. A. (Orgs.). **Gestão em Redes**: tecendo os fios da integralidade em saúde / Roseni Pinheiro, Alcindo Antonio Ferla e Ruben Araújo de Mattos, organizadores. – Rio Grande do Sul: Rio de Janeiro: EdUCS/UFRS: IMS/UERJ: CEPESC, 2006. 112p. ISBN: 85-89737-29-2. Disponível em: http://www.uesc.br/atencaoasaude/publicacoes/redes_na_micropolitica_do_processo_trabalho_-_tulio_franco.pdf.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FONTES, B. A. S. M. Redes Sociais e Governança em Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 10, p. 3123-3132, 2018. DOI: 10.1590/1413-812320182310.211120181. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/csc/a/4VGvZh3XwjQFwwBNMjBRtzh/abstract/?lang=pt>.

IIZUKA, E. S.; JUNQUEIRA, L. A. P. Produção acadêmica em gestão social: visita aos anais dos ENAPEGS de 2007 a 2012. **Revista de Gestão Social e Ambiental - RGSA**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 71-85, maio/ago. 2013. DOI: 10.5773/rgsa.v7i2.796

JESUS, A. C. G. **A gestão social no contexto da política de atenção primária à saúde**. Monografia (especialização). 35f. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, Ceará, 2018. Disponível

em: https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/bitstream/123456789/976/1/2018_mono_ana-crisjesus.pdf.

LEVY, E. Gestão Pública no Brasil: conquistas recentes e dilemas presentes. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 4, p. 1-5, set./dez., 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/8967/pdf>.

LUBENOW, J. A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: Modelo teórico e discursos críticos. **KRITERION**, Belo Horizonte, n. 121, p. 227-258, jun., 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/kr/a/L5Y3JWsfhpGzp4bHpw5G8gF/abstract/?lang=pt>.

MARINHO, A.; COUTINHO, A.; GILDICE, L. Gestão Social e saúde no Brasil. Programas de estudos em gestão social. Revista de Administração Pública. FGV. v. 32, n. 4, p. 227-230, 1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7793/6393>.

MENDES, E. V. As redes de atenção à saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n 5, p. 2297-2305, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/csc/a/VRzN6vF5MRYdKGM-BYgksFwc/abstract/?lang=pt>.

MENDES, A.; CARNUT, L. Capitalismo contemporâneo em crise e sua forma política: o subfinanciamento e o gerencialismo na saúde pública brasileira. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 27, n. 4, p. 1105-1119, 2018. DOI 10.1590/S0104-12902018180365. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/sausoc/a/NWtCkYJVcjzM5frKfWskvBF/abstract/?lang=pt>.

MENDONÇA, R. F. Valores democráticos. In.: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 83-118, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-083118/100>

MINGUIJÓN, J.; RÍO, E. M. T.; GASTÓN-FACI, D. Ciudadanía fragmentada: entre la representación y la deliberación. **Revista Política y Sociedad**, (Madri), n. 58, v. 3, e65737, p. 1-17, 2021. DOI: <https://dx.doi.org/10.5209/poso.65737>

MORAIS, N. J. **Serviço Social e gestão social: reflexões a partir da vivência de estágio no centro catarinense de reabilitação**. Trabalho de Conclusão de Curso. 51f. Universidade Federal de Santa Catarina, 2005. Florianópolis, Disponível em: <http://tcc.bu.ufsc.br/Ssocial287316.PDF>.

MOURA, L. S.; GUIMARÃES, J. C. Controle social e a extinção dos conselhos gestores: É possível definir um marco de consenso à luz das lições de Habermas? **Revista Gestão & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 16, n. 44, p. 4743-4765, jan./abr., 2022. DOI: 10.21171/ges.v16i44.3647

NAKATA, L. C.; FELTRIN, A. F. S.; CHAVES, L. D. P.; FERREIRA, J. B. B. Conceito de rede de atenção à saúde e suas características-chaves: Uma revisão de escopo. **Escola Anna Nery, Revista de Enfermagem**, v. 24, n. 2, e20190154, p. 1-11, 2020. DOI: 10.1590/2177-9465-EAN-2019-0154. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/ean/a/WY3CygqzqKVQF5Y-87v9dzH3L/abstract/?lang=pt>.

NOGUEIRA, V. M. R.; SAUER, M. A efetividade da gestão social e a prática do assistente social na Proteção Social Especial de Média Complexidade. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 15, n. 2, p. 450-458, ago./dez., 2016. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/22604/15303>.

PAULA, A. P. P. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-DEBATE**. v. 45, n. 1, p. 39-45, jan./mar., 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/rae/a/HqKgvKNRxxhMmCyxK7jbJz8g/?format=pdf&lang=pt>.

PETEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIMENTEL, M. P. C.; PIMENTEL, T. D. Gestão Social: Perspectivas, Princípios e (De)Limitações. VI Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD – EnEO 2010, **Anais...** 6, Florianópolis, SC, 23 a 25 de maio de 2010.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 6, n. 11, p. 41-67, 2009. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/790/3053>.

SANTOS, C. C.; NUNES, V. C. Desafios da Gestão Social no Serviço Social. In: SANTOS, C. C.; ALBUQUERQUE, C. P.; ALMEIDA, H. N. **Serviço Social: mutações e desafios**. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2022. p. 85-102. DOI: http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0769-6_3. Pombalina.uc.pt. digitalis.uc.pt. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/29876/1/ServicoSocial_cap3.pdf?ln=eng.

SANTOS, C. L.; SANTOS, P. M. S.; PESSALI, H. F.; ROVER, A. J. Os conselhos de saúde e a publicização dos instrumentos de gestão do SUS: uma análise dos portais das capitais brasileiras. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 11, p. 4389-4399, 2020. DOI: 10.1590/1413-812320202511.00042019 Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/csc/a/mnNTGr5N5QQZ-jXfZ97ZcfBF/abstract/?lang=pt>.

SAUSEN, J. F. C. L.; CARDOSO, V. V.; BAGGIO, D. K.; MUELLER, A. A. Controle social na saúde complementar em um município brasileiro do noroeste gaúcho: entre a gestão social e a gestão estratégica. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, v. 22, n. 2, p. 421-437, abr./jun., 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/inter/a/fJqCD4DHbwX7WT9HtnhX4bM/>.

SANTOS, W. G. S. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979. (Contribuições em ciências sociais; I). 31p. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4108854/mod_resource/content/0/Wanderley%20Guilherme%20dos%20Santos.%20Cidadania%20e%20justi%C3%A7a.pdf.

SOARES, L. T. R. **Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Questões da Nossa Época. V.78). Capítulos II, III, IV, V e VI 2001. 14p. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101003020857/9cap08.pdf>.

TATAGIBA, L. Desdemocratização, ascensão da extrema direita e repertórios de ação coletiva. In.: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 441-452.

TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação cidadã. **CADERNOS CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez., 1997. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/>

crh/article/view/18669/1204.

TENÓRIO, F. G. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out., 1998. Disponível em: <file:///C:/Users/Adriana%20Barros/Downloads/admin,+7754-16028-1-CE.pdf>.

_____. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). In SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/tTy8F6rnJWG75RfwzZrGLDp/?lang=pt>.

_____. Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social, um conceito não idêntico? ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR, J. T. (Org.). **Gestão social: aspectos teóricos e aplicações**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2012, p. 23-36. 2011. Disponível em: http://sites.ufca.edu.br/gestaosocial/wp-content/uploads/sites/95/2018/08/CapituloFernandoTen%C3%B3rio_Gest%C3%A3oSocial-UmConceitoN%C3%A3oConceitual.pdf.

_____. **Uma alternativa: Gestão Social**. Ijuí, SC: Editora Unijuí, 2016.

TENÓRIO, F. G.; TEIXEIRA, M. A. C. O conceito de gestão social e a democracia regressiva no Brasil após 2016. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 13, n. 2, p. 1-16, abr./jun., 2021. Universidade Federal de Viçosa, Brasil. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351566014011>.



DIREITO.UnB

Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**

Gostaria de submeter seu trabalho a Revista Direito.UnB?

Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>

e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**

Gostaria de submeter seu trabalho a Revista Direito.UnB?

Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.