

## PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA NA SAÚDE À LUZ DA CF/88: CONTRIBUIÇÕES PARA O DEBATE<sup>1</sup>

### INSTITUTIONALIZED PARTICIPATION IN HEALTH IN THE LIGHT OF CF/88: CONTRIBUTIONS TO THE DEBATE

Laína Jennifer Carvalho ARAÚJO\* 

Jairo de Carvalho GUIMARÃES\*\* 

**Resumo:** O artigo tem como objetivo discutir a participação, especificamente em Saúde, com destaque para a participação institucionalizada no SUS, considerando ainda o contexto de crise e de repressão de direitos que tem marcado a atual conjuntura e o papel das Conferências Nacionais de Saúde. Trata-se de um artigo de cunho descritivo analítico, desenvolvido por meio de estudo bibliográfico sobre a temática especializada com base no arcabouço legal e normativa da área da Saúde na sua relação com a temática da participação. O texto se estrutura em três partes. Inicialmente, são discutidos alguns conceitos e as dimensões da participação em Saúde como temas representativos do espaço público democrático. Na sequência, discute-se a participação no âmbito da CF/88 com vistas a apreender a direção política do SUS em relação aos espaços de participação e por fim busca-se refletir sobre os espaços institucionalizados em Saúde, especificamente o papel das Conferências de Saúde. Os resultados revelam os sentidos multifacetados do termo participação e o papel dessa ação, tendo como fundamento os princípios da CF/88 enquanto normativa das instituições participativas e dos espaços de construção democrática. Esses instrumentos de participação institucionalizada, se constituem de instâncias colegiadas deliberativas, referentes, na perspectiva aqui adotada, ao Sistema Único de Saúde.

**Palavras-chave:** Participação. Sistemas de Saúde. Instituições Participativas.

**Abstract:** The article aims to discuss participation, specifically in Health, with emphasis on institutionalized participation in SUS, considering also the context of crisis and repression of rights that has marked the current situation and the role of National Health Conferences. A descriptive analytical article, developed by means of a bibliographic study on the specialized theme based on the legal and normative framework of the Health area in its relationship with the participation theme. The text is structured in three parts. Initially, some concepts and dimensions of participation in Health are discussed as representative themes of the democratic public space. Then, the participation in the scope of the CF / 88 is discussed in order to apprehend the political direction of SUS in relation to the spaces of participation and, finally, it seeks to reflect on the institutionalized spaces in Health, specifically the role of Health Conferences. The results reveal the multifaceted meanings of the term participation and the role of this action, based on the principles of CF / 88 as normative for participatory institutions and spaces for democratic construction. These instruments of institutionalized participation are constituted of deliberative collegiate instances, referring, in the perspective adopted here, to the Unified Health System.

**Keywords:** Participation. Health System. Participatory Institutions.

Submetido em 25/01/2021. Aceito em 16/03/2021.

<sup>1</sup>Esse artigo é produto financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, Brasil. Código de financiamento: 001.

\*Assistente Social. Mestre em Políticas Públicas. Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI, Teresina, Brasil). Campus Universitário Ministro Petrônio Portella, Bairro Ininga, s/n. °, Teresina, Piauí, CEP: 64.049-550. Bolsista Capes. Membro do Grupo de Estudo e Pesquisa Formação, Trabalho, Desigualdade Social e Políticas Públicas, CNPq, Brasil. E-mail: [laina5411@gmail.com](mailto:laina5411@gmail.com)

\*\*Doutor em Educação (UFRJ). Mestre em Controladoria e Administração (UFC). Especialista em Contabilidade e Planejamento Tributário (UFC). Graduado em Administração (FACE - Fortaleza). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) vinculado ao CCHL - Centro de Ciências Humanas e Letras (Teresina-PI). Campus Universitário Ministro Petrônio Portella, Bairro Ininga, s/n. °, Teresina, Piauí, CEP: 64.049-550. E-mail: [jairoguimaraes@ufpi.edu.br](mailto:jairoguimaraes@ufpi.edu.br)



## INTRODUÇÃO

O movimento de redemocratização ocorrido durante os anos de 1980, na busca por um Estado democrático, é fruto da luta contra o regime militar empreendida pelos movimentos sociais que culminou com a Constituição Federal de 1988 e a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). A CF de 1988 é caracterizada pela ampliação dos direitos sociais, pela criação de espaços públicos e pela crescente participação social nos processos de discussão e tomada de decisão na relação Estado e sociedade, possibilitando novos arranjos para além da democracia representativa, a partir da participação cidadã e das Instituições Participativas (IPs). No debate de diferentes correntes teóricas e políticas, o conceito de participação tem estado presente e tem sido valorizado à medida em que se reporta a um fenômeno com sentidos e significados diversos, constituindo-se formas “diferenciadas de expressão e ação coletiva que podem ter ou não o conteúdo político, dependendo dos objetivos e do contexto em que se realizam” (TEIXEIRA, 1997, p. 193).

No campo da Saúde, o processo de construção do SUS envolveu a participação de diversos atores sociais unidos no Movimento de Reforma Sanitária que buscavam e defendiam o projeto de um Sistema de Saúde universal garantindo a Saúde em seus aspectos biológicos e sociais. Aqui, a participação caracteriza-se, como um dos fundamentos da política de Saúde brasileira ao possibilitar a inclusão da sociedade nas decisões, avaliações e fiscalizações de tais políticas, por meio dos canais deliberativos, avaliativos e propositivos.

Segundo Oliveira et al. (2008, p. 201), paradoxalmente o SUS também é representado como uma “proposta governamental, elaborada e implementada pelas instâncias de governo [...] constituído a partir das Conferências Nacionais de Saúde e de ampla participação social”. Enquanto IPs na Saúde, dar-se-á destaque às Conferências Nacionais em Saúde legitimada pela Lei nº 8.142/1990, que as consagrou como instâncias colegiadas de representantes dos vários segmentos sociais com vistas a propor [re]formulações na política de Saúde nos três níveis de governo, eles consolidaram-se ainda como espaço de mediação, participação e intervenção de interesses e valores diversificados e plurais. Essa Lei dispõe sobre a participação da comunidade no SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos na área da saúde (BRASIL, 1990).

Afirmam Kruger e Oliveira (2018) que:

O componente jurídico-legal do SUS completou-se com a Lei 8.080/1990 [...] sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e o funcionamento dos serviços; e com a Lei 8.142/1990, de participação da comunidade na gestão do SUS, mediante duas instâncias colegiadas nas três esferas de governo: Conselho de Saúde e Conferência de Saúde Conselho de Saúde (KRUGER; OLIVEIRA, 2018, p. 58).

Ricardi, Shimizu e Santos (2017, p. 156) destacam a relevância das Conferências de Saúde para o fortalecimento do processo democrático de participação social no SUS, por representarem “uma verdadeira reforma pela democratização da política de saúde e do Estado, ampliando as relações entre democracia

representativa e democracia participativa direta” a partir de um conjunto de ações e serviços de Saúde prestados por órgãos e instituições públicas de âmbito Federal, Estadual e Municipal.

Cumprir destacar o papel dos Conselhos de Saúde enquanto Instituição Institucionalizada de participação e controle social no SUS em conformidade com a referida Lei, e que representa um importante mecanismo de democratização do setor Saúde.

[...] os conselhos possuem uma composição que privilegiam a participação comunitária [...] com o processo de descentralização do sistema de saúde brasileiro e a criação de conselhos de saúde em todos os municípios e estados, a institucionalização da participação constitui-se no mais amplo fenômeno de democratização setorial e de compartilhamento de poder do Estado com a sociedade (BISPO, 2018, p. 102).

Estes instrumentos de participação institucionalizada, assim como outros advindos e fortalecidos pela constituição de 1988, se constituem de instâncias colegiadas deliberativas, referentes, na perspectiva aqui adotada, ao Sistema Único de Saúde.

É a partir dessa perspectiva que o artigo objetiva a participação, especificamente em Saúde, com destaque para a participação institucionalizada no SUS, considerando ainda o contexto de crise e de repressão de direitos que tem marcado a atual conjuntura e o papel das Conferências Nacionais de Saúde, enquanto mecanismos de relevância no processo de fortalecimento da Saúde, no SUS. Trata-se de um artigo de cunho descritivo-analítico, desenvolvido por meio de estudo bibliográfico sobre a temática especializada com base no arcabouço legal e normativa da área da Saúde na sua relação com a temática da participação.

Para alcançar os objetivos que envolve a temática da participação no âmbito da Saúde e os mecanismos de participação institucionalizada, o texto se estrutura em três partes. Inicialmente, são discutidos alguns conceitos e as dimensões da participação em Saúde como temas representativos do espaço público democrático. Na sequência, discute-se a participação no âmbito da CF/88 com vistas a apreender a direção política do SUS em relação aos espaços de participação e por fim busca-se refletir sobre os espaços institucionalizados em Saúde, especificamente o papel das Conferências de Saúde e de como o direito à participação, a partir desses mecanismos institucionalizados, se expressam e são constituintes para a formação e consolidação dos espaços de participação e defesa da vida no âmbito do SUS.

## **1. SENTIDOS E INTENCIONALIDADES DA PARTICIPAÇÃO**

Falar em participação requer a compreensão de que se trata de um termo polissêmico, complexo, histórico, um processo contraditório que envolve relações de poder entre diversificados atores diferenciados por suas identidades e seus respectivos interesses, valores esses que se expressam sob várias formas e de acordo com suas capacidades e condições objetivas relacionadas, na maioria das vezes, ao regime político em que estão inseridos. Por outro lado, remete ainda ao conceito de cidadania e de direitos sociais, de valores de uso coletivo, do papel do Estado e da relação Estado-Sociedade Civil, ou seja, não se trata de uma discussão nova e muito menos refere-se a um fenômeno simples e de fácil implementação. Cumpre destacar que não se trata de “negar a polissemia do binômio participação/democracia. São evidentemente conceitos apropriados por diferentes tradições de pensamento e úteis para também diferentes posições de classe” (DANTAS, 2014, p. 133).

Neste sentido, a discussão da ampliação dos debates em torno da qualidade da democracia já tem sido pauta desde a percepção de crise do Estado e ou de problemas relacionados às insuficiências das democracias liberais contemporâneas a qual tem [re]desenhado uma nova paisagem de democracia relacionada às possibilidades de democratização para além dos arranjos formais de democracia representativa. Essa nova configuração se estabelece a partir de “novas formas de ação coletiva na sociedade civil, bem como a partir de novos arranjos institucionais endereçados à participação ampliada e inclusão política” (CARNEIRO; BRASIL, 2014, p. 3-4).

No Brasil, na atualidade, apesar da democracia política tão almejada, a desigualdade social relacionada a péssimas condições de vida, ainda se fazem presentes. Assim, a própria crise do Estado relacionada à incapacidade de atender a tais condições, impossibilitando tornar visível as necessidades de contingentes significativos da população, principalmente dos segmentos mais desfavorecidos, ou nos termos de Antunes (2018) da classe que vive do trabalho, levam a uma “descrença no Estado e em qualquer possibilidade de mudança, fato que, conciliado a valores neoliberais incorporados pela sociedade, cria uma visão imobilizadora que tende a reproduzir as injustiças e não transformá-las” (COELHO, 2012, p. 141).

Na atualidade, a conjuntura social e econômica tem relevantes implicações no aumento das desigualdades sociais e, conseqüentemente, tem levado ao crescimento das necessidades sociais e de Saúde para as populações que estão submetidas às múltiplas implicações da questão social. Esta configuração social, econômica e política provoca o surgimento e a constituição de novos arranjos em prol de causas sociais, específicas, de temáticas em comum como os movimentos sociais enquanto atores sociais e políticos.

No debate de diferentes correntes teóricas, políticas e nos discursos que envolvem os setores público e privado, seja ele no âmbito da saúde, do social, do econômico ou político, o conceito de participação tem estado presente e valorizado. Contudo, o seu sentido, assim como a sua intencionalidade e materialidade, não são auto explicáveis como parecem. A participação constitui formas “diferenciadas de expressão e ação coletiva que podem ter ou não o conteúdo político, dependendo dos objetivos e do

contexto em que se realizam. O importante é considerar a presença do elemento político na relação social” (TEIXEIRA, 1997, p. 193). Assinalam Kruger e Oliveira (2018) que essas dimensões estão relacionadas à

[...] utilização generalizada e repetições estereis. Como resultado, em vez de a existência de sujeitos históricos em processo de participação e transformação, transparece um suposto fluxo natural de participação e pertencimento, a sugerir um comportamento de adesão *participativista* involuntária (p. 60, destaque das autoras).

O Quadro 1 sintetiza a análise realizada sobre os tipos de participação, evidenciando importantes dimensões que possibilitam compreender alguns dos seus sentidos e intencionalidades, assim como é possível também apreender os distintos espaços disponibilizados e os diferentes modos de expressar a participação política, cidadã, institucionalizada e nas políticas sociais, enquanto ações coletivas dotadas de sentido político.

Na análise, é possível apreender que há uma relação de interdependência e de interpenetração recíproca (JOAZEIRO, 2018) entre as diferentes perspectivas de participação e dos diversos atores que são partes do processo, ou seja, o Estado, as instituições políticas e a própria sociedade como um todo, constituindo-se ainda determinante fundamental da democracia à medida que não se trata de concessão nem de exigência burocrática, mas de uma conquista social.

A participação passa a ser um princípio e um direito social “inscrito na Constituição de diferentes países para a consulta, a fiscalização e/ou deliberação sobre as políticas sociais” (KRUGER, 2020, p. 122). Cumpre destacar que o fato de institucionalizar a participação, promoveu a inclusão de uma série de novos atores nas mais diversas áreas, assim como a inserção, principalmente de segmentos sociais tradicionalmente excluídos dos processos decisórios.

**QUADRO 1 – Tipos, conceitos e características de participação**

<b>TIPO DE PARTICIPAÇÃO</b>	<b>CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS</b>
<b>LIBERAL</b>	A participação tem o sentido divisional, restringindo-se ao processo eleitoral.
<b>POLÍTICA</b>	Entendida como processo contraditório, abrange várias modalidades de ação, desde a eleitoral e partidária a de movimentos sociais, a de Controle social.
	Considera-se participação política desde fazer parte em reuniões de Partidos, comícios, difusão de informações até a inscrição em associações culturais, recreativas, religiosas, ou ainda protestos, marchas, ocupações de prédios.
	Na participação política o elemento – poder político – não se confunde com autoridade, nem com o Estado, mas supõe uma relação em que atores, usando recursos que são disponíveis no espaço público.
<b>CIDADÃ</b>	Entende-se participação cidadã como um processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado. utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas os articula com outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social.
	Diferentes atores sociais assumem deveres e responsabilidades políticas, criam e exercitam direitos, inclusive o de controle social do Estado e do mercado.
	A participação cidadã é vista como o processo de ação dos membros da sociedade na tomada de decisões de interesse público.
<b>INSTITUCIONALIZADA</b>	A participação institucionalizada desenvolve o conceito de “instituições participativas” (IPs), definidas como formas diferenciadas de incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações públicas.
<b>NAS POLÍTICAS SOCIAIS</b>	Consiste na socialização da política, mas não a socialização do poder de decisão político.

**Fonte:** Elaboração própria dos autores, 2021, com base em (TEIXEIRA, 1997; AVRITZER, 2009; BRASIL; PAULA;2014; SABIONI; FERREIRA; REIS, 2017; KRUGER; OLIVEIRA, 2018).

No Brasil, o modelo de instituição participativa mais difundido são os Conselhos enquanto espaços vinculados ao poder Executivo nas suas três esferas de governo, permitindo à sociedade participar, definir prioridades, formular, controlar e acompanhar políticas públicas através de reuniões. Os conselhos apresentam desenhos institucionais de participação ampliada e de deliberação, com composição híbrida, com representantes do Estado e da sociedade. Com composição variada no número de membros e com representantes dos diversos segmentos sociais, os Conselhos desempenham funções deliberativas e consultivas, assim como participam dos processos decisórios relacionados à formulação, à implementação, à gestão, à avaliação e ao controle social das políticas públicas (CARNEIRO; BRASIL, 2014; GOHN, 2011; GURGEL; JUSTEN, 2013; LÜCHMANN; ALMEIDA, 2013).

Essas mútuas e múltiplas relações complexas e contraditórias acabam por exigir “determinadas condições, que não dizem respeito apenas ao Estado, mas também aos demais atores e às condições estruturais e de cultura política que podem favorecê-la ou dificultá-la” (TEIXEIRA, 1997, p. 188). Como afirma Avritzer (2009, p. 47) “o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos”, assim como quanto mais os cidadãos forem motivados e atuantes “consequentemente, mais se aperfeiçoará a democracia brasileira. Por isso, indicam-se maiores aprofundamentos nos estudos sobre a motivação e as racionalidades” (SABIONI; FERREIRA; REIS, 2017, p. 97).

Adicionalmente, Kruger e Oliveira (2018, p. 62) assinalam que esses espaços de participação devem ser “compreendidos como instâncias contraditórias, nas quais as vontades das classes expressam as diferenças sociais, contudo estão abertas à construção da história, e não apenas à legitimação da ordem social vigente e ao ocultamento da desigualdade”.

Nesse sentido, entender a participação enquanto espaço complexo de significados requer compreender os distintos modos de interpretá-la, perpassando por conceitos que enfatizam o nível de envolvimento dos atores nos processos de tomada de decisão, da organização das mobilizações sociais bem como da intervenção da gestão pública nas diferentes áreas para a conquista de canais que permitem estabelecer uma aproximação entre a sociedade e os processos de construção, controle e fiscalização das políticas públicas.

## **2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

O processo de construção democrática brasileira que se deu a partir da transição democrática, fruto da luta contra o regime militar empreendida pelos movimentos sociais, enfrenta contradições, dilemas, limites e ocorreu sob um ritmo desigual, cujo avanço heterogêneo e acidentado confirma que a disputa política é ingrediente constitutivo da construção e do aprofundamento da democracia. A disputa simbólica, que constitui toda disputa política, explora os contornos de uma crise discursiva. Esta crise resulta da “confluência perversa<sup>2</sup>” entre o projeto neoliberal e o projeto democratizante e participativo que emerge a partir da crise dos regimes autoritários e dos esforços nacionais para o aprofundamento democrático. Este é o cenário da conjuntura brasileira a partir da ruptura com o período de regime autocrático e também cenário de muitos países da América Latina (DAGNINO, 2004).

O processo de alargamento da democracia que se caracteriza pela criação de espaços públicos e na crescente participação social nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados às questões e políticas públicas, constitui um lado deste processo de construção democrática no Brasil. Destaca-se, ainda,

---

<sup>2</sup> A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva (DAGNINO, 2004, p. 142).

que dentre as incorporações conceituais oriundas do aspecto democrático do Estado, materializadas e conduzidas pela CF/88, está a “possibilidade de participação social, seja a partir dos mecanismos políticos, jurídicos, legislativos e administrativos, seja por requisitos mais gerais, como a de participação das associações em planos locais” (CARNEIRO; BRASIL, 2014b, p. 7).

Torna-se importante destacar que se entende por esfera ou espaço público “um fenômeno social elementar do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém [...] ela constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis” (HABERMAS, 1997, p. 435). Na perspectiva analítica de Lubenow (2010, p. 238), a esfera pública tem como “característica elementar ser um espaço irrestrito de comunicação e deliberação pública, que não pode ser anteriormente estabelecido, limitado ou restringido”, ou seja, um campo dialético privilegiado no qual são elaboradas formas variadas de exposição e de situação do livre pensar, sempre tendo como propósito a admissão do melhor argumento como rota para a busca do consenso, na perspectiva das intenções coletivas.

Assim, o primeiro marco formal de espaço público se deu com a Constituição de 1988, a qual marca o reconhecimento dos direitos sociais, da liberdade de expressão e à gestão democrática dos serviços públicos, ao mesmo tempo que consagrou o Princípio da Participação Social no qual “a correlação de forças sociais e políticas foram se expressando na posterior regulamentação e implementação das formas diferenciadas dessa participação em conselhos, conferências, comitês e colegiados locais, regionais, estaduais e nacionais” (KRUGER, 2020, p. 232) visando a consagrar a cidadania e a democracia a partir de dois marcos principais. Para Dagnino (2004),

Primeiro, o fato de que o restabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária, abriu a possibilidade de que este projeto [...] pudesse ser levado para o âmbito do poder do Estado, no nível dos executivos municipais e estaduais e dos parlamentos e, mais recentemente, no executivo federal. [...]. Segundo, e como consequência, [...] o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático (DAGNINO, 2004, p. 141).

Tendo como uma das principais características a implementação e a participação da sociedade civil nos processos decisórios através de espaços como Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Orçamentos Participativos, dentre outros mecanismos. Essas dimensões da participação expressam significados muito distintos e instalam o que Dagnino (2004) chama de “crise discursiva”, na qual a linguagem obscurece as diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos criando canais por onde avançam as concepções neoliberais que passam a ocupar locais até então insuspeitos. Dagnino (2004) convida a todos ainda a refletir sobre a noção de participação a qual se reconfigura a partir da “responsabilidade social” e da “participação solidária” com ênfase no trabalho voluntário tanto de indivíduos quanto de empresas.

Este aspecto despolitiza a participação social, na medida em que o significado político é deslocado e substituído por formas estritamente individualizadas para tratar de questões como desigualdade e pobreza

(MIGUEL, 2016; WOOD, 2003), além do aspecto de solidariedade que impregna as análises de um perfil moralista da questão social a qual é “presidida pelas relações de classes, é indissociável da sociabilidade capitalista e envolve uma arena de lutas políticas e culturais contra as desigualdades socialmente produzidas” (IAMAMOTO, 2019, p. 21).

Além disso, a ausência do cidadão no processo de consciência e de formação política – em muito justificada pela desesperança, indiferença e desconfiança no sistema –, deslegitima a representação, cujo elemento fundante é a participação do sujeito social (CASTELLS, 2018; MIGUEL, 2014). Lévy Bruhl afirma (ABBAGNANO, 2012, p. 868): “[...] ela [participação] não vem depois das representações, não as pressupõe, mas é anterior a elas, ou pelo menos simultânea. O que é dado em primeiro lugar é a participação”.

No que tange à construção da concepção de cidadania, que teve origem nos processos de resistência contra a ditadura, na busca pela construção democrática e de transformação social, constituindo laços entre cultura e política que expressa uma estratégia política e cultural, a cidadania não estaria mais confinada aos limites entre as relações com o Estado, mas deveria ser estabelecida no interior da própria sociedade como parâmetro das relações sociais que nela se constroem. Esta cidadania seria um projeto de nova sociabilidade, com formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, com o reconhecimento do outro como sujeito portador de interesses válidos e de direitos legítimos, tornando possível assim, a reconfiguração e a dimensão ética da vida pessoal.

No projeto neoliberal, as redefinições de cidadania reduzem o significado coletivo da cidadania construído pelos movimentos sociais a um entendimento estritamente individualista desta noção. Além disso, estabelece-se uma conexão entre cidadania e mercado, na qual o cidadão é aquele que tem acesso ao mercado como consumidor num contexto no qual o Estado se isenta de suas responsabilidades e de seu papel de garantidor de direitos e o mercado passa a ser a instância substituta daquele ente (DAGNINO, 2004). Apenas para ilustrar, a crise social, política e econômica dos últimos anos “acompanha a ondas políticas de austeridade e de Estado mínimo de um capitalismo neoliberal, rentista e globalizado” (NUNES et al., 2019, p. 4491).

Essas noções redimensionadas têm rebatimentos na pobreza e na questão social, tendo em vista que o projeto neoliberal propõe o apelo à solidariedade como responsabilidade moral da sociedade bloqueando sua dimensão política e desmontando as referências à responsabilidade pública, conformando uma mentalidade em que os pobres não são vistos como cidadãos, mas como seres humanos “carentes” a serem atendidos pela caridade pública ou privada. Nas análises de Kruger e Oliveira (2018, p. 66) essa relação tensiona e problematiza “o sentido corriqueiro assumido pela participação nas políticas públicas, cujo efeito consistiu em atribuir grande peso às responsabilidades da sociedade civil e desobrigar o Estado da garantia dos direitos sociais”.

Por outro lado, torna-se importante destacar que a partir da Constituição Federal de 1988, ocorreram, de forma acentuada, mudanças nas formas de interação entre Estado e sociedade, “entre tais

mudanças, merece destaque o processo de constituição, disseminação e operação de instituições participativas<sup>3</sup>(AVRITZER, 2009).

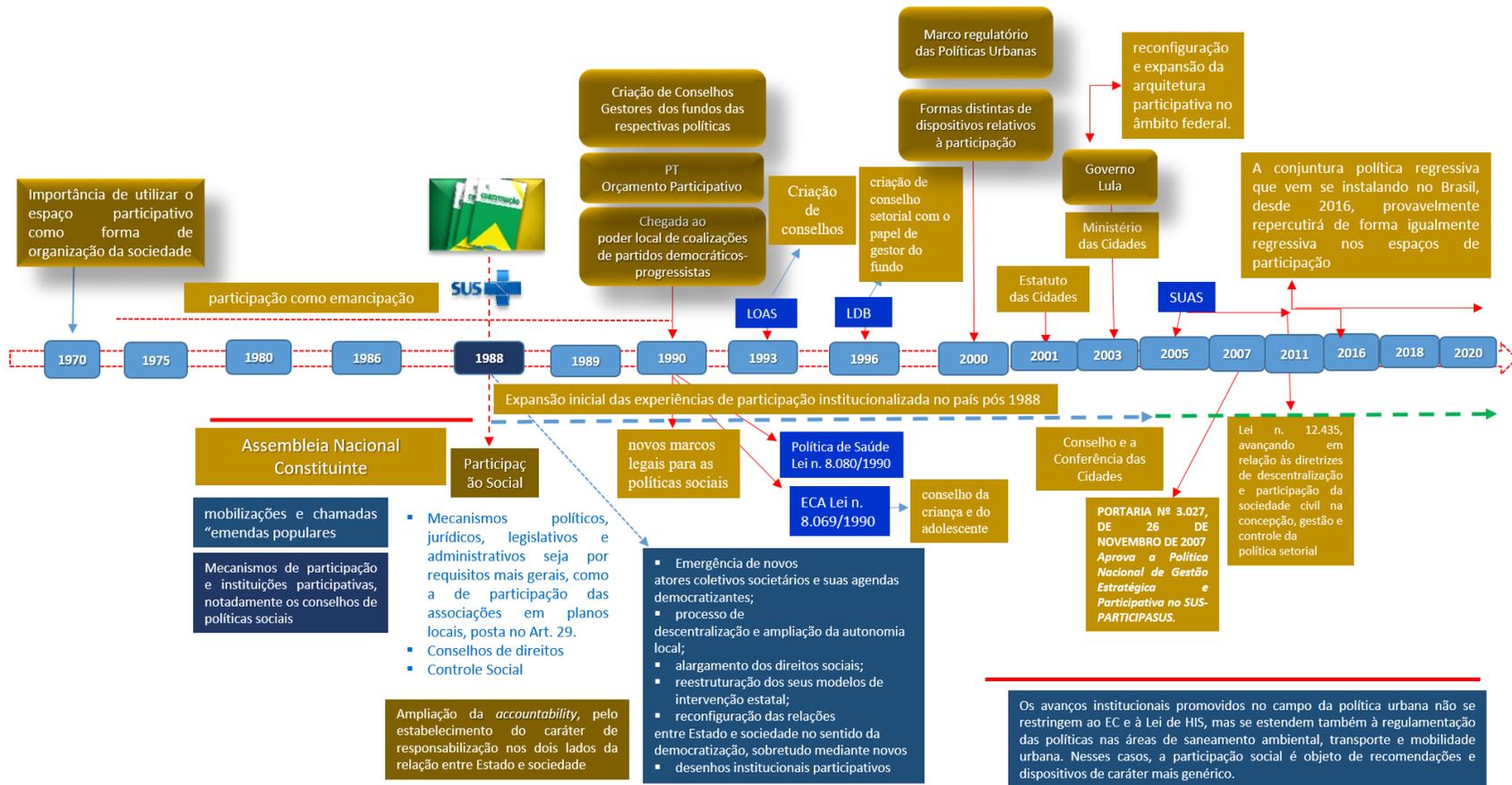
A Linha do Tempo (Figura 1) revela os principais marcos legais e conceituais dos mecanismos políticos da democracia participativa enquanto constituinte das Instituições Participativas previstas na CF/88, ao mesmo tempo que sinaliza a conjuntura regressiva e seus impactos no âmbito da participação social das formas diferenciadas dessa participação em conselhos, conferências, comissões, consultas, comitês, audiências públicas e colegiados locais, regionais, estaduais e nacionais enquanto mecanismos administrativos de participação com relevante papel na relação entre Estado e sociedade e com importância na realidade dos governos na medida em que vêm se disseminando desde o lançamento de suas bases legais em 1988.

A análise revela ainda, a forma gradual à qual essas formas de participação institucionalizadas foram sendo integradas e incorporadas no âmbito legal e normativa que constituem as relações Estado e sociedade e orgânica ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas, através da estruturação de sistemas nacionais de políticas públicas e de vinculação de instituições participativas a instrumentos regulares e estáveis de financiamento.

---

<sup>3</sup> Após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff em 2016, o debate sobre a participação institucionalizada está interdito. Não que as instituições participativas tenham deixado de existir, mas elas têm encontrado resistências tanto por parte dos atores do sistema político (executivo, legislativo e setores internos ao Estado) quanto por parte da sociedade (TEIXEIRA, 2020, p. 1).

**Figura 1-** Linha do Tempo dos principais marcos legais de democratização das relações entre Estado e sociedade a partir das instituições participativas pós- Constituição Federal de 1988.



**Fonte:** Elaboração própria dos autores, 2021 – Com base em (GARCIA; COELHO, 2020; CARNEIRO; BRASIL, 2014; KRÜGER, SERAPIONI, 2020; POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA NO SUS, 2007; BRASIL, 2009).

Destaca-se ainda o marco representado pela Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa na Saúde de 2007, conhecida como ParticipaSUS, em consonância com os princípios e fundamentos estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica da Saúde (BRASIL, 2008) e que se constitui enquanto “um processo de decisão, conflito e negociação política que se concretiza em diferentes contextos institucionais na interface entre Estado e sociedade, mediante a posição e a ação dos atores e grupos sociais implicados” (NESPOLI et al., 2014, p. 244).

Estas formas de participação política são estruturas diferenciadas de incorporação de cidadãos e de associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas à medida que instituições como “conselhos gestores de políticas públicas, conferências, participação cidadã na definição do orçamento público, entre outros, nos três níveis de governo, permitem a incorporação de uma dimensão até então ausente da democracia representativa” (GARCIA; COELHO, 2010, p. 555).

A tendência da evolução de arranjos institucionais que visam à proximidade entre Estado e sociedade pode ser conferida nas áreas da Assistência Social, da Saúde, da Educação assim como em outras áreas. Com efeito, no próximo tópico, será discutida a imbricada vinculação entre o campo da Saúde e os espaços de participação enquanto campo defensor da base popular, os quais não podem abrir mão dos fundamentos que estruturam o Sistema Único de Saúde.

## **2.1 Os espaços institucionalizados de participação no SUS: as Conferências de Saúde**

Na Saúde, a despeito das inúmeras dificuldades evidenciadas, a participação ocupa um papel central, além de vislumbrarem as possibilidades de superação dos entraves em função da pertinência dos participantes e da qualificação dos processos participativos uma vez que mesmo o sendo o “Sistema Único de Saúde, uma das expressões sociais da transição democrática no Brasil [...] a democratização da atenção à saúde permanece pendente” (BAHIA, 2018, p. 2), sendo nesse sentido, recorrente as recomendações para o incremento das Instituições Participativas.

Contudo, é necessário estar atento para que a participação no Sistema de Saúde não se torne um substituto ao enfrentamento das dificuldades de acesso e qualidade da atenção, para grandes parcelas da população brasileira, que “embora [...] estejam evidenciados as contradições e os limites dos espaços de participação popular, tais espaços são fundamentais à luta da classe trabalhadora” (KRUGER, 2020, p. 124).

Para a Organização Pan-Americana de Saúde/Organização Mundial de Saúde (OPAS/OMS), enquanto representante internacional das políticas de Saúde, o conceito de participação consiste em “uma forma de exercer direitos políticos e sociais, se dá de forma individual ou coletiva, de apoio ou pressão, direta ou indireta e é direcionada a influenciar decisões que contemplem os interesses coletivos e o exercício da cidadania” (OMS/OPAS-BRASIL, 2018). Nesse sentido, mecanismos de participação são pensados com o “objetivo duplo de promover a participação da comunidade nos processos decisórios de políticas públicas e de ampliar o processo de democratização, que promove maior efetividade e otimização dos recursos” (LEAL, 2018, p. 95).

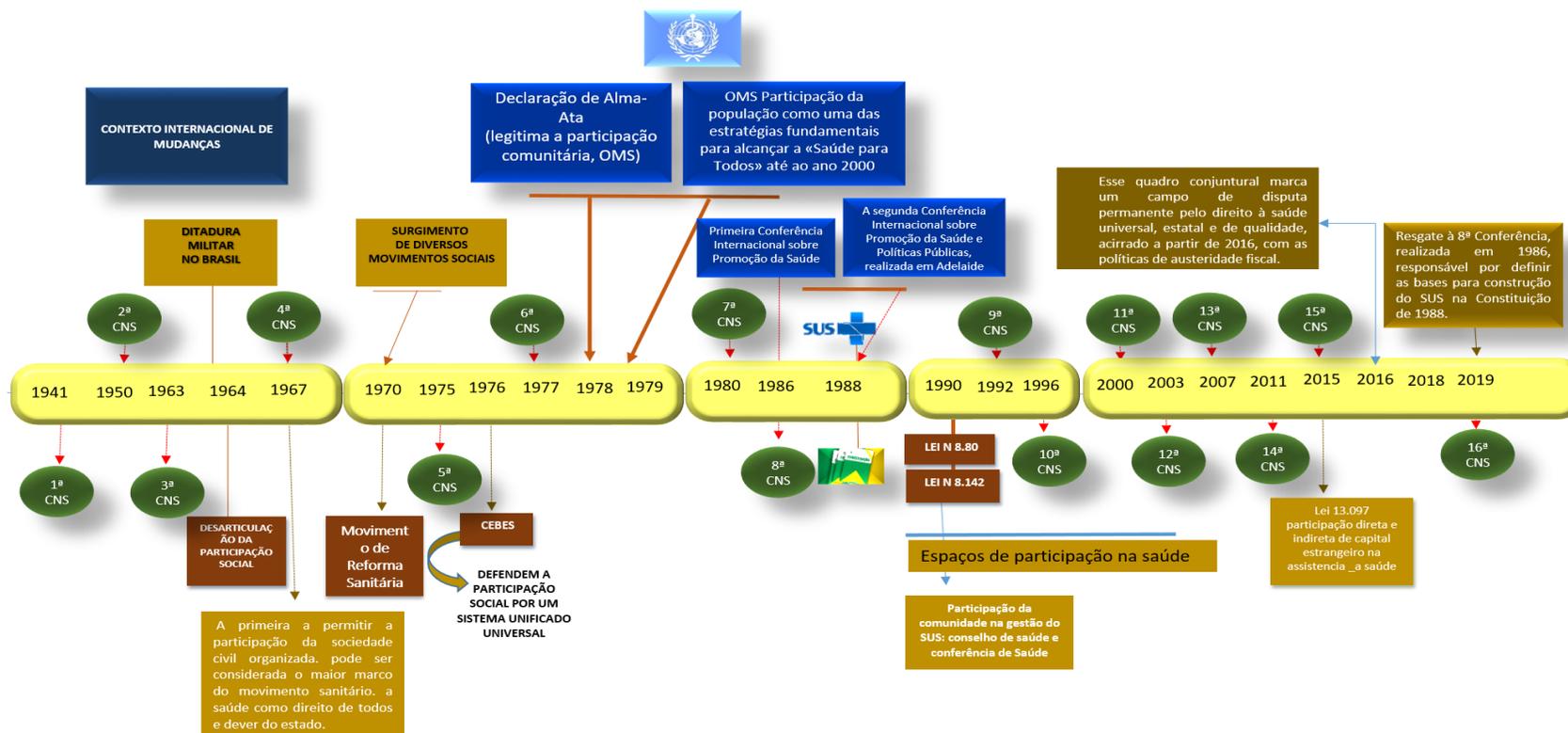
Kruger e Oliveira (2018, p. 63) afirmam que o Sistema Único de Saúde no texto constitucional,

[...] endossa algumas propostas fundantes da cidadania e democracia moderna. O princípio da participação da comunidade, na qual os cidadãos influenciam na definição e na execução da política de saúde, foi institucionalizado em dois colegiados: os Conselhos de Saúde e as Conferências de Saúde, organizados nas três esferas de governo.

Assim, a participação é condição fundamental para o exercício pleno da Saúde, capaz de promover equidade e de transformar a atenção – sendo imprescindível para a conquista de direitos e espaços democráticos –, já que diferentes grupos sociais influenciam desde a formulação e a avaliação das políticas públicas de Saúde. Enquanto formas institucionalizadas de participação, os Conselhos e as Conferências têm tido um papel representativo ao longo da história imprimindo sentido no processo de participação cidadã em Saúde, definindo os princípios e os desafios identificados, assim como elaborando estratégias voltadas para a sua efetividade.

Na Figura 2, estão representados os principais marcos internacionais e nacionais do movimento impulsionado no âmbito da Saúde, principalmente das instituições participativos, com destaque para as Conferências Internacionais e Nacionais de Saúde, que no Brasil, são “convocadas periodicamente, com o propósito de avaliar e indicar proposições relacionadas à formulação da política” (KRUGER; OLIVEIRA, 2018, p. 63).

**Figura 2** – Linha do Tempo dos principais marcos legais do processo de participação institucionalizada na Saúde, especificamente, as Conferências Nacionais de Saúde.



**Fonte:** Elaboração própria dos autores, 2021 – Com base em (SERAPIONI; MATOS, 2013; RICARDI; SHIMIZU; SANTOS, 2017; LEAL; LUI, 2018; KRÜGER; SERAPIONI, 2020).

A conquista do direito à participação na Saúde nem sempre significou uma organização e implementação imediata considerando as tensões e as disputas democráticas de cada contexto e conjuntura. A partir da análise da Figura 2, é possível identificar o papel e a relevância das Conferências de Saúde enquanto espaço de participação, e que não se constituem em acontecimentos recentes, uma vez que têm atravessado mais de quatro décadas. É relevante destacar que a temática da participação na Saúde surge pela primeira vez na Conferência Internacional da Organização Mundial da Saúde, de 1978, em Alma-Ata sob o tema “Cuidados primários de saúde” e “de forma bastante genérica: [enquanto] direito e dever dos povos participarem individual e coletivamente no planejamento e na execução de seus cuidados de saúde” (KRUGER; SERAPIONI, 2020, p. 235).

No Brasil, a obrigatoriedade da realização das Conferências foi mantida com a Lei n. 8142, que as consagrou como instâncias colegiadas representativas dos vários segmentos da sociedade. As Conferências “visam realizar debates e deliberações sobre temas relevantes da sociedade, representando um importante canal para estreitar a comunicação entre setores sociais e o Estado brasileiro” (LIRA, 2018, p. 7), sendo um amplo fórum de debates, organizados com a finalidade de avaliar e planejar as ações e diretrizes e, ao mesmo tempo, aperfeiçoar a qualidade dos serviços de Saúde e de vida da população usuária. Essas práticas de gestão têm ainda o desafio da “construção de um projeto social que garanta a redistribuição da riqueza e a socialização do poder político” (KRUGER; OLIVEIRA, 2018, p. 64).

Vale ressaltar que no contexto da crise do capitalismo e das medidas políticas de austeridade fiscal adotadas, os fundamentos democrático-populares do SUS estão sob risco. Na perspectiva de Mendes (2015, p. 68), “quando se refere à natureza da crise capitalista, é possível afirmar que o Estado exerce papel fundamental na sua constituição, à medida que é forma necessária desse modelo de reprodução social capitalista”. Assim sendo,

[...] a relação entre Estado e sociedade acaba sendo mediada pelo mercado [...] A participação social na gestão pública da atenção à saúde requer exatamente o oposto: a questão da saúde como algo pertinente à esfera pública da vida social porque constitui um direito universal e um dever do Estado (COHN; BUJDOSO, 2015, p. 45).

Desse modo, o caráter deliberativo e fiscalizador dos “espaços institucionais de participação, progressivamente metamorfoseados, vem [sic] ganhando um sentido de parceria, de espaço de consulta, de colaboração, de ouvidoria e de mesa de diálogo social” (KRUGER; OLIVEIRA, 2018, p. 64). Estas dimensões de participação permitem entendê-las tanto quanto possibilidade de construção democrática quanto um limite à expansão dos espaços públicos. É imperioso ressaltar, ainda, o importante papel da participação – seja ela social ou institucionalizada – principalmente em contextos e conjunturas de regressão de direitos sociais e de profundas transformações econômicas, sociais e políticas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Constituição Federal (CF/88) ampliou o acesso aos direitos sociais sob a responsabilidade do Estado, teve impactos no desenho das políticas, principalmente, pela instituição da Seguridade Social como Sistema de Proteção Social articulando as políticas de Previdência, Saúde e Assistência Social, a institucionalização do Sistema Único de Saúde de forma gratuita, universal e pública. A CF/88 consagrou e assegurou a proposta de democracia com a participação da sociedade civil no controle e na gestão de políticas públicas por meio da aproximação e das relações entre Estado-sociedade.

Nessa perspectiva, discutir a participação remete ao conceito de cidadania e de direitos sociais, sem perder de vista o contexto histórico e econômico envolvido, bem como a natureza da cultura política e do regime a qual está inserida, ao mesmo tempo que requer a compreensão dos diversos sentidos, atores e intencionalidades. Cumpre assinalar que a participação pressupõe o uso de mecanismos institucionais e sociais com vistas a assegurar os direitos historicamente construídos, assim como busca construir novos direitos e fortalecer as relações entre Estado e sociedade.

Este artigo buscou analisar o processo de participação, com destaque para a participação institucionalizada no SUS, considerando, ainda, o contexto de crise e de repressão de direitos que tem marcado a atual conjuntura e o papel das Conferências Nacionais de Saúde, enquanto mecanismos de relevância no processo de fortalecimento dos Conselhos de Saúde e para reafirmar princípios, aprimorar e solucionar possíveis problemas do SUS, criando ainda condições objetivas para que o cidadão se insira no movimento de implementação permanente do controle social.

Na análise, é possível ainda apreender que o contexto de crise aliado à repressão dos direitos, particularmente no âmbito da Saúde representa uma desconstitucionalização do SUS e, conseqüentemente, no enfraquecimento do papel, nos sentidos e nas intencionalidades dos mecanismos de institucionalização participativa. Nesse contexto, tem-se a corrosão da responsabilidade pública para com as necessidades coletivas ao mesmo tempo que fortalece o setor privado da Saúde. Essa discussão apresenta diferentes possibilidades de conceituar e de compreender o fenômeno da participação relacionando, ainda, às suas diversas formas de expressão e de organização no Estado e na sociedade.

## **REFERÊNCIAS**

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ANTUNES, Ricardo. Prefácio. *In*: RAICHELIS, Raquel.; VICENTE, D.; ALBUQUERQUE, V. (org.). **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2018.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. *In*: AVRITZER, Leonordo. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez; Minas Gerais: UFMG, 2009.

BAHIA, Ligia. Trinta anos de Sistema Único de Saúde (SUS): uma transição necessária, mas insuficiente. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 7, p. 1-16, ago., 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria Nº 3.027** de 26 de novembro de 2007. Aprova a Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS - PARTICIPASUS. Diário Oficial da União 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS – ParticipaSUS**. 2. ed. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009.

BRAVO, Maria Inês.; PELAEZ, Elaine Junger.; PINHEIRO, Wladimir Nunes. As contrarreformas na política de saúde do governo Temer. **Revista Argumentum**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 9-23, jan./abr., 2018.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia Duque. Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988. In: V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2014, Madri. V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madri: GIGAPP / INAP, 2014.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

COELHO, Juliana Sousa. Construindo a participação social no SUS: um constante repensar em busca de equidade e transformação. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, supl. 1, p. 138-151, maio, 2012.

COHN, Amélia; BUJDOSO, Yasmin Lilla. Participação social e gestão pública no Sistema Único de Saúde. **Tempo Social**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 33-47, jun. 2015.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de cidadania y sociedade civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces; Universidad Central de la Venezuela, 2004.

DANTAS, André. Todos pela participação: quando o consenso denuncia a dominação. In: MONTANO, Carlos. (Org.). **O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do terceiro setor**. São Paulo: Cortez, 2014.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais na Contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 16, n. 47, p. 333-363, maio/ago, 2011.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 357-378, mar./abr., 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre factibilidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A formação acadêmico-profissional em Serviço Social: uma experiência em construção na América Latina. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 134, p. 13-33, abr. 2019.

JOAZEIRO, Edna Maria Goulart. **Supervisão Acadêmica e de Campo: relação entre saberes**. Teresina: EDUFPI, 2018.

KRUGER, Tânia Regina; SERAPIONI, Mauro. A participação nos sistemas de saúde de Brasil e Portugal: potencialidades e desafios. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 35, n. 1, p. 231-257, jan./abr., 2020.

KRUGER, Tânia Regina. Participação e planejamento no sus: considerações a partir dos planos nacionais de saúde. **Revista Sociais & Humanas**, v. 33, n. 3, p. 118-137, set/dez, 2020.

KRUGER, Tânia Regina.; OLIVEIRA, Andréia. Trinta anos da Constituição Federal e a participação popular no SUS. **Revista Argumentum**, v. 10, n. 1, p. 57–71, jan/abr. 2018.

LEAL, Andréa Fachel; LUI, Lizandro. Instituições participativas e seus efeitos nas políticas públicas: estudo do Comitê de Mortalidade por Aids de Porto Alegre. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 94-105, jan, 2018.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos obrigados. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 51, n. 121, p. 227-258, jun., 2010.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Katálisis**, Florianópolis v. 13 n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2010.

MENDES, Aquila. A saúde pública brasileira no contexto da crise do Estado ou do capitalismo? **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 24, supl.1, p. 66-81, jun, 2015.

MENEZES, Fernanda Maria Lira. Instituições democráticas e participação: um estudo sobre as instituições participativas no Brasil. **Espaço Público**, v. 2, p. 37-43, dez. 2018.

MIGUEL, Luis Felipe. **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

NESPOLI, G. et al. Política nacional de gestão estratégica e participativa na saúde: desenho institucional e os sentidos da participação. In: GUIZARDI, F. L. et al. (Org.). **Políticas de participação e saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV; Recife: Editora Universitária UFPE, 2014. p. 251-275.

NUNES, Mônica de Oliveira *et al.* Reforma e contrarreforma psiquiátrica: análise de uma crise sociopolítica e sanitária a nível nacional e regional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 12, p. 4489-4498, dez. 2019.

OLIVEIRA, Denize Cristina; SÁ, Celso Pereira; GOMES, Antonio Marcos Tosoli; RAMOS, Raquel Sousa; PEREIRA, Noraisa Alves; SANTOS, Weena Costa Rocha. A política pública de saúde brasileira: representação e memória social de profissionais. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 197-206, jan. 2008.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS); ORGANIZAÇÃO PAN AMERICANA DA SAÚDE BRASIL (OPAS BRASIL). Participação social. Brasília: OMS; Opas Brasil, 2018. Disponível em: <[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1798:participacao-social&Itemid=748](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=1798:participacao-social&Itemid=748)>. Acesso em: 24 Ago. 2018.

RICARDI, Luciani Martins; SHIMIZU, Helena Eri; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. As Conferências Nacionais de Saúde e o processo de planejamento do Ministério da Saúde. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 155-170, set. 2017.

SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; REIS, Anderson de Oliveira. Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 81-100, jan. 2018.

SERAPIONI, Mauro; MATOS, Ana Raquel. Participação em saúde: entre limites e desafios, rumos e estratégias. **Revista Portuguesa de Saúde Pública**, Lisboa, v. 31, n. 1, p. 11-22, jan. 2013.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Trajetórias do ideário participativo no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 33, p. 1-15, 2020.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.

---

### **Contribuições dos autores**

**Laína Jennifer Carvalho Araújo:** Trabalhou na concepção, no delineamento, na elaboração das análises, na interpretação dos resultados, na redação do artigo e na aprovação da versão final.

**Jairo de Carvalho Guimarães:** Trabalhou na interpretação dos resultados, na redação do artigo e na aprovação da versão final.

---