



O Papel do Associativismo Político Na Promoção de Saúde

The Associations of Political Role in Health Promotion

Zeno Carlos Tesser Junior¹
Jhonatan Ribeiro²
Fábio Luiz Domingos³
João Victor Bett³
Flávia Marcon Manenti³
Douglas Francisco Kovaleski⁴

¹ Mestrando em Saúde Coletiva, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis-SC

² Estudante do Curso de Antropologia, Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis-SC

³ Estudante de Odontologia, Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis-SC

⁴ Professor do Departamento de Saúde Pública, Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis-SC

Resumo: Trata-se de uma discussão teórica que analisa o associativismo civil e a sua relação com a promoção de saúde. É apresentado o conceito de associativismo, afirmando sua capacidade de, ao representar uma diversidade de grupos da sociedade, promover espaços de discussões políticas mais democráticas. Em um segundo momento, faz-se um resgate histórico das atividades associativas no Brasil, ressaltando que, apesar do crescimento da prática, o país ainda possui baixos números de associações se comparados a outros países. Essa tendência associativa é explicada pelos contextos históricos de desigualdade social e forte participação da iniciativa privada na política do país. Busca defender a tese de que o associativismo é um fenômeno benéfico para o avanço da democracia, sendo capaz de promover a inclusão social e a distribuição mais igualitária de poder e tomada de decisões. Nos últimos tópicos, dedicados para o contexto da saúde, evidencia a Lei Orgânica da Saúde que preconiza a participação popular por meio dos Conselhos de Saúde, esclarece que no Brasil não existe uma associação dos usuários do SUS e que por isso a população passa a ser representada pelas mais variadas associações que, junto aos profissionais e gestores, deveriam definir os rumos das políticas públicas de saúde. Finalmente, considera a importância do associativismo no Movimento de Reforma Sanitária que mudou os conceitos e os caminhos da saúde pública no Brasil, reiterando assim a importância das associações e a sua capacidade democrática na promoção de saúde.

Palavras-chave: Associativismo, Conselhos Municipais de Saúde, Reforma Sanitária.

Abstract: This is a theoretical discussion that analyzes the civil associations and their relationship to health promotion. It presented the concept of association, stating their ability to, to represent a variety of groups in society, promote spaces of more democratic political discussions. In a second step, it makes a historical review of the associated activities in Brazil, pointing out that despite the growth of the practice, the country still has low numbers of associations compared to other countries, and this associative tendency explained by the historical context of social inequality and strong participation of private enterprise in the country's politics. Seeks to defend the thesis that the association is a beneficial phenomenon for the advancement of democracy, being able to promote social inclusion and a more equitable distribution of power and decision making. In recent posts, dedicated to the health context, highlights the Organic Law of Health calling for popular participation through the Health Councils, explains that in Brazil there is no association of SUS users and therefore the population happens to be represented by various associations, among professionals and managers, define public health policies. Finally, it considers the importance of associations in the Sanitary Reform Movement has changed the ways of public health in Brazil, and reiterating the importance of associations and their democratic capacity in health promotion.

Keywords: Associations, Municipal Health Councils, Health Reform.

1.Introdução

Os estudos sobre associativismo civil ganham importância crescente no mundo atual, pois é um ponto a partir do qual a sociedade pode assumir responsabilidades junto ao Estado no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o fortalecimento da democracia.

Lüchmann¹ interpreta as associações como organizações voluntárias autônomas, sem fins lucrativos e controladas por seus próprios membros. Elas possuem tamanhos, objetivos e formatos diferentes, representando os variados grupos sociais na sociedade, organizados normalmente em torno de uma temática em comum.

Essa temática se diversifica em objetivos, valores, recursos e perspectivas conforme o tipo de associação, formando dessa forma uma rede de grupos heterogêneos que podem ser: as redes de atuação voltadas para denúncias e reivindicações (especialmente no caso de movimentos sociais); a crescente articulação entre atores e organizações que ocupam diferentes espaços sociais (mercado, estado, mídia e organizações sociais); a ampliação do campo associativo enquanto campo de atuação profissional; e finalmente, a valorização e atuação em instâncias de representação institucional (Conselhos Gestores e Plano Diretor, por exemplo).

Nesse sentido, ao representar a opinião de vários setores da sociedade comumente excluídos da representatividade, as associações, questionando poderes tradicionais, tornam-se alternativas renovadoras de democracia, atuando como mediadoras de debates que apontam novas demandas e problemas, contribuindo com propostas mais detalhadas para suas soluções¹.

O associativismo, no entanto, não pode ser pensado apenas como uma representação política (institucional e formal) de certos setores da sociedade. Pois, sua atuação também é a de participação social (autônoma e informal). Isso significa dizer que nem sempre são representantes autorizados dos grupos instituídos¹.

E é justamente nesse caráter autônomo, difuso e informal onde são criadas as bases para suas influências na democracia, denunciando injustiças e questionando as relações tradicionais de poder¹. Essa liberdade de associação é fundamental do ponto de vista democrático, pois estabelece que uma diversidade de interesses, opiniões e perspectivas tenham seus aspectos representados na esfera pública².

De maneira geral, tais perspectivas apontam que associações contribuem para a promoção de bons cidadãos; fortalecem laços coletivos pautados em confiança, cooperação e espírito público; representam grupos e setores vulneráveis e excluídos; publicizam demandas e problemas sociais; e promovem e ocupam espaços de cogestão de políticas públicas, enriquecendo as bases da participação e da representação política nas democracias contemporâneas^{3,4,5,6}.

No entanto, há que se avançar na compreensão acerca das relações entre as práticas associativas e o campo da Saúde Coletiva. Dito de outro modo, se faz necessário analisar a efetividade democrática dessas práticas nos sujeitos, seja no plano individual, político e/ou social.

2.ASSOCIATIVISMO, PÓS-MODERNIDADE E SUBJETIVAÇÃO

A pós-modernidade, pela sua complexidade e pela diversidade das novas ideias que comporta, é um projeto ambicioso e revolucionário. A sua potencialidade é infinita, mas contempla, em uma mesma medida, o excesso de promessas e o déficit do seu cumprimento⁷.

A identidade dos sujeitos sociais, que outrora se construía sobre fatores culturais de classe, gênero, sexualidade, etnia e nacionalidade, sofre grande transformação. Esta mudança está fragmentando as sociedades modernas, a partir do final do século XX, e abrindo novas possibilidades de sociabilidade. Sociabilidade que é fortemente caracterizada por um elevado nível de desamparo existencial.

Nestas condições, é possível identificar a perda de um "sentido de si", considerado também como um deslocamento ou descentramento do sujeito. Esse descentramento se apresenta desde a própria noção de inconsciente, onde é possível identificar primeiramente o descentramento da consciência, mas uma ampliação desse entendimento é demandada, pois o inconsciente se constitui na relação com o outro.

A sociedade pós-moderna propõe um duplo deslocamento — a descentração dos indivíduos no mundo social e a descentração de si mesmos⁸. Esses dois processos de descentração integrados constituem uma "crise de identidade" para o indivíduo. A instabilidade e a incerteza rompem com a segurança e as continuidades perseguidas pelos sujeitos no conjunto das relações sociais⁹.

Para uma melhor compreensão da constituição do sujeito pós-moderno é preciso considerar alguns aspectos individuais e coletivos simultaneamente. Assume-se a subjetivação enquanto uma categoria capaz de fazer esse estreitamento. Há que se clarear o caráter social da subjetividade que, num olhar superficial, poderia ressaltar aspectos individuais. No entanto, é no conjunto das relações sociais que os sujeitos se constituem, por isso optou-se por iniciar esse ensaio a partir da discussão da subjetivação na pós-modernidade.

Para iniciarmos o tema é interessante utilizarmos o resgate histórico que Rey¹⁰ propõe, onde apresenta que tanto o tema, quanto o conceito de Subjetividade têm sido vítimas dos mais diversos reducionismos provenientes de uma concepção cartesiana de ciência e do pós-estruturalismo característico da sociedade pós-moderna.

Rey¹⁰ aponta que as teorias marxistas também contribuíram para que o determinismo continuasse imperando sobre os estudos a respeito da subjetividade, tratando o sujeito como um reflexo da estrutura e superestrutura capitalista, sendo esta uma aplicação engessada dessas teorias. As concepções supracitadas dificultam, em certa medida, a análise dos desdobramentos qualitativos que ocorrem na dinâmica da subjetividade, uma vez que não facilitam a conciliação entre uma atividade individual e pessoal e sua relação com os elementos sociais contemporâneos do sujeito.

Considerando as contribuições teóricas de Touraine, a diversidade cultural presente na América Latina – associadas a sistemas simbólicos- faz com que os processos de subjetivação adquiram uma singularidade específica. Neste sentido, a reflexão política sobre o contexto latino americano se depara com um desafio, como combinar a liberdade do sujeito pessoal com o reconhecimento das diferenças culturais e as garantias institucionais que preservam essas liberdades e diferenças?

A ideia de democracia não se materializa unicamente no conjunto de garantias institucionais e formais, mas sim representa a luta dos sujeitos, na sua cultura e na sua liberdade, contra a lógica dominadora dos sistemas. Este processo contínuo propõe na figura do Sujeito um meio de articulação entre a vida pessoal e coletiva:

O Sujeito é a passagem do Id ao Eu, o controle exercido sobre o vivido para que tenha um sentido pessoal, para que o indivíduo se transforme em ator que se insere nas relações sociais transformando-as, mas sem jamais identificar-se completamente com nenhum grupo, com nenhuma coletividade. Por que o ator não é aquele que age em conformidade com o lugar que ocupa na organização social, mas aquele que modifica o meio ambiente material, sobretudo social no qual esta colocado, modificando a divisão de trabalho, as formas de decisão, as relações de dominação ou orientações culturais¹¹.

Em sua obra *Crítica à Modernidade*, Touraine¹¹ questiona o movimento modernista e suas contribuições pautadas na relação na ação racional instrumental e do Sujeito pessoal. A modernidade se consolida sobre o racionalismo exacerbado e sobre uma moralidade que propõe a renúncia do sujeito, para “libertar” a razão, era necessário esmagar as categorias sociais identificadas com as paixões, mulheres, crianças, trabalhadores e colonizados, sob o jugo da elite capitalista identificada com a racionalidade.

É somente quando este moralismo social foi denunciado pelos pensadores críticos, principalmente com a influência de Marx e Nietzsche, que a afirmação do indivíduo como sujeito pode ocupar um papel central em um novo movimento denominado nova modernidade. Esta nova modernidade se define como o vínculo e tensão entre a racionalização e subjetivação. Entretanto, é justamente esta ausência de integração de princípios, proposta como definição do modernismo, que resulta em um descarte da ideia de sociedade, substituindo-a pela de mudança social.

O Sujeito é visto enquanto meio de reunificação dos elementos fragmentados da modernidade, um apelo à transformação de si. A subjetivação é a incursão do Sujeito no indivíduo e, portanto, a transformação parcial do indivíduo em sujeito. Nesta interseção surge o diálogo com as práticas associativas, proposta deste trabalho. O caráter substancial do indivíduo (parte indiferenciada da massa) só é plenamente reconhecido como pessoa, como sujeito, nos grupos primários que se estruturam na vida privada: família, parentes, amigos. Desta maneira, nos movimentos sociais de cunho comunitário, em que se valoriza a participação de todos e de cada um, em que todos devem falar, opinar, decidir, o que parece estar ocorrendo é um processo novo, o de constituição de pessoas na esfera pública, através do jogo mútuo reconhecimento que ocorre internamente, na prática comunitária¹².

O sujeito não é o indivíduo (no sentido liberal do termo), pois “ser sujeito” significa ter a vontade de ser ator, isto é, atuar e modificar seu meio social mais do que ser determinado por ele¹³.

3.Associativismo No Brasil

O Brasil é um país que, devido ao seu quadro histórico de colonização, marcado por uma participação pública pouco atuante em relação à participação privada, possui, de uma maneira geral, pouca tendência ao associativismo se comparado a outros países. Soma-se a isso a desigualdade social, que também se insere nesse contexto histórico, promovendo a construção de relações no nível privado que caracterizariam a forma de sociabilidade no país¹⁴.

Foi a partir da década de 1990, com a globalização e o neoliberalismo em que se propunha um Estado mínimo, que as associações civis começaram a atuar com mais força no Brasil. As graduais privatizações de serviços públicos que ocorreram nesse período aconteceram apenas nos setores que garantiriam os melhores lucros para as

empresas, outros setores, que não trariam retornos financeiros satisfatórios, continuaram como responsabilidade do Estado¹⁵.

Assim, o desinteresse do setor privado com as camadas mais empobrecidas da população propiciou o fortalecimento das associações, que passaram a ser vistas pelo governo como parceiras para o atendimento dos grupos excluídos da sociedade¹⁵.

Em um momento de crise de Estado, marcado pela sua incapacidade de lidar com questões sociais, acontece um movimento na sociedade civil investido de um discurso de solidariedade, surge então um momento propício para o desenvolvimento das associações. Assim, o mecanismo de participação é resgatado, em alguma medida, sob o pressuposto da cidadania, fazendo cobranças para que políticas públicas se cumpram¹⁶.

Embora o país apresente baixos níveis de engajamento associativo se comparado a outros países da América Latina, como aponta a pesquisa de Rennó et al.¹⁷, há um crescimento e uma complexificação desse campo. De fato, o acúmulo de pesquisas sobre essa temática propiciou a sistematização de alguns balanços mais abrangentes que apresentam as diferentes fases na trajetória (histórica e teórica) das ações coletivas no país, ressaltando o surgimento de um novo associativismo que rompe com os padrões tradicionais – caracterizados pela homogeneidade e pela baixa densidade – na constituição de um processo de pluralização, de aumento “no ritmo, no número e nos tipos de associações existentes”¹⁸.

A passagem do privado para o público, sob uma perspectiva democrática, é a grande lacuna e problema da democracia no Brasil. Nessa transição, o sujeito perde seu reconhecimento enquanto ator político, sendo assim, a participação política é entendida no senso comum apenas como um processo eleitoral sazonal. A esfera política é vista como um objeto externo, fato inexorável que acontece em Brasília com pouca possibilidade de intervenção popular.

Desse modo, configura-se a tese de que a pós-modernidade seria decorrência da falência dos projetos sociais de superação do mal-estar, levando à ruína do sujeito epistêmico e do indivíduo social, e conseqüente ameaça de niilismo de relativismo cultural. A fragmentação da subjetividade constituiria, assim, o aspecto fundamental do mal-estar na atualidade.

4. Associativismo E Democracia

O associativismo configura-se, portanto, como um fenômeno complexo e heterogêneo que requer avanços analíticos que qualifiquem as diferenças e possíveis relações entre associativismo, democracia e políticas de saúde. Partindo da ideia de que a democracia é um processo que envolve, por um lado, maior grau de inclusão social, e por outro, procedimentos institucionalizados que garantam condições mais igualitárias na distribuição de poder para a tomada de decisões.

Warren¹⁹ analisa, de forma mais detida, três tipos de benefícios democráticos promovidos pelas práticas associativas, quais sejam: efeitos no desenvolvimento individual no sentido de promover cidadãos mais participativos, críticos e autônomos; efeitos nas esferas públicas tendo em vista a formação de opinião e de julgamentos públicos; e efeitos político-institucionais, seja ampliando e qualificando a representação política, seja cooperando para formas alternativas de governança.

De acordo com a mesma autora, esses benefícios ocorrem como resultantes indiretos da atuação das associações. De fato, a grande maioria das mesmas não têm

como objetivo aprimorar ou desenvolver a cidadania e/ou a democracia, embora seja possível, a depender de suas características, vislumbrar resultados nessa direção como subprodutos de sua atuação. Mesmo àquelas que seguem esses pressupostos apresentam resultados diferenciados, e até mesmo contraditórios¹⁹.

Diferentes perspectivas teóricas ressaltam benefícios democráticos das práticas associativas, como a defesa dos grupos mais vulneráveis e excluídos, o caráter pedagógico no sentido da promoção de processos de educação política, a promoção de relações de confiança, cooperação e espírito público, as denúncias de relações de poder, ou ainda a participação na elaboração e controle de políticas públicas¹.

Em vista dessa interface entre práticas associativas e educação, encontra-se um espaço para intervenções educativas em saúde. A relação entre movimento social e educação existe a partir das ações práticas de movimentos e grupos sociais. Ocorre de duas formas: na interação dos movimentos em contato com instituições educacionais, e no interior do próprio movimento social, dado o caráter educativo de suas ações²⁰.

5. Associativismo, Conselhos De Saúde E Democracia.

Com vistas à organização de um sistema de saúde menos excludente, evidencia-se a necessidade de intensificar o movimento de mobilização popular a fim de incluir a saúde como uma questão prioritária nas políticas públicas, esse movimento foi chamado de Movimento da Reforma Sanitária²¹.

Desse movimento surge a Lei nº 8.080/90 e Lei 8142/90, a Lei Orgânica da Saúde, que garante a saúde como "um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover condições indispensáveis ao seu pleno exercício"²².

Evidencia-se para esta abordagem, a Lei nº 8.142/90 que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS, preconizando as Conferências e os Conselhos de Saúde²³. Essas instâncias de atuação garantem três ideias principais: 1) o controle social, entendido aqui como o controle da sociedade sobre as políticas públicas de saúde; 2) construção de uma gestão participativa; 3) romper com padrões tradicionais de comportamento político da sociedade²⁴.

O Conselho de Saúde deve ter seu colegiado contando com representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, tendo caráter permanente e deliberativo, atuando na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na sua esfera de atuação²³.

O colegiado dos Conselhos deve ser formado por pelo menos metade de usuários, mas como no Brasil ainda não existe uma organização própria dos usuários do SUS eles acabam sendo representados por entidades diversas, como, por exemplo, as associações de portadores de patologias e deficiências e as associações de moradores de bairros e de favelas, os sindicatos de trabalhadores urbanos ou rurais, agregações como as das mulheres e os "clubes de serviço"²⁵.

Assim, os conselhos de saúde abrem espaço para a participação popular nas políticas públicas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma Sanitária Brasileira (RSB), fundamentada na justiça social e pela democratização da saúde passou por grandes dificuldades ao longo de sua história,

tendo até hoje uma série de problemas que perpassam os funcionários do Sistema Único de Saúde (SUS) e seus usuários.

O associativismo tem papel fundamental para o avanço da reforma sanitária, visto que as comunidades, principalmente das periferias, eram as mais afetadas pelos problemas de saúde. Os movimentos sociais feitos por associações de bairros e sindicatos trouxeram as reivindicações para suas populações, como a construção de unidades básicas de saúde, melhorias nos atendimentos das redes de saúde e tratamentos de doenças mais complexas, além da assistência nas comunidades com a criação do PSF (Programa de Saúde e Família) posteriormente.

Não se pode reduzir a RSB apenas como o movimento a partir do qual se propôs e se conquistou o SUS, mas como uma reforma e uma transformação social, já que conta com a mobilização de diferentes vertentes (CEBES e ABRASCO por exemplo), além do setor acadêmico (Universidades) e movimentos sociais com enfoque na melhora da saúde pública. Esse movimento constitui um novo olhar sobre a saúde das pessoas e sobre a saúde enquanto setor social e político de luta pela cidadania.

É por meio do estímulo às práticas associativas, não restringindo a atuação desse movimento (Reforma Sanitária) à luta interna ao estado/governo, que apontamos como horizonte para o avanço do SUS, enquanto política pública que promove a inclusão social e a redução das injustiças sociais. O RSB, no entanto não deve limitar-se à luta pelo SUS, mas promover o debate ampliado sobre o tema da saúde e suas articulações com a sociedade, seus modos de produção da vida, suas formas de convívio, os laços sociais e os valores que permeiam a sociabilidade. Isso tudo só pode ocorrer por meio da mobilização coletiva organizada.

Referencias

1. Lüchmann, Lígia Helena Hahn. Abordagens teóricas sobre o associativismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 29.85 (2014): 159-178. Young, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova* 2007; (67):139
2. Cohen, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REGH, W. *Deliberative democracy. Essays on reason and politics*. Massachusetts: Institute of Technology, 1999.
3. Fung, A. Associations and democracy: between theories, hopes, and realities. *Annu. Rev. Sociol.*, v. 29, 2003.
4. Pateman, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
5. Putnam, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
6. SANTOS, B S. *O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 4. ed, 1997.
7. Hall, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. TupyKurumin, 2005.
8. MERCER, K. "Welcome to the jungle". In Rutherford, J. (org.). *Identity*. Londres: Lawrence and Wishart, 1990.
9. Rey, F. L. G. (2012). O social como produção subjetiva: superando a dicotomia indivíduo-sociedade numa perspectiva cultural-histórica. *ECOS-Estudos Contemporâneos da Subjetividade*, 2(2), 167-185.
10. TOURAINE, A. *Crítica da Modernidade*. Editora Vozes, Petrópolis, 1995.
11. DURHAM, E. R. *A dinâmica da cultura: Ensaios de antropologia*. Editora Cosac Naify, São Paulo, 2004.
12. GADEA, C. A. & SCHERER-WARREN, I. As contribuições de Alain Touraine para o debate sobre sujeito e democracia latino Americano. *Revista de Sociologia e*

- Política, Novembro de 2005; p.39-43.
13. Avritzer, Leonardo (Org). A participação em São Paulo. São Paulo: Unesp, 2004
 14. Perez, Deivis. Análise das Matrizes Sobre Associativismo Civil Norteadoras da Formação De Trabalhadores Para Ongs. Publicatio UEPG: Ciências Sociais 2013; 21(1):53-71.
 15. Moreira, Martha Cristina Nunes. Dimensões do associativismo voluntário no cenário das relações entre saúde, pobreza e doença. Ciênc. saúde coletiva 2010; 15(3):917-924 .
 16. RENNÓ, L. R (2003), "Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina". *Revista de Sociologia e Política*, 21: 71-82.
 17. AVRITZER, L (1997), "Um desenho institucional para o novo associativismo". *Lua Nova*, 39: 149-174.
 18. Warren, M. Democracy and association. Princeton: Princeton University, 2001.
 19. Gohn, M. G. Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.
 20. Brasil. Conferência Nacional De Saúde: Relatório Final. Brasília: Ministério da Saúde; 1986.
 21. Brasil. Diário Oficial da União. Lei nº 8080/90. Dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o financiamento dos serviços correspondentes e da outras providências. Brasília: 1990.
 22. Brasil. Diário Oficial da União. Lei 8142/90. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília: 1990.
 23. Noronha, José Carvalho de; Lima, Luciana Dias de; Machado, Cristiani Vieira. In. Giovanella, Lígia; Escorel, Sarah; Lobato, Lenaura de Vasconcelos Costa; Noronha, José Carvalho de; Carvalho, Antonio Ivo de. Políticas e sistemas de saúde no Brasil. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2008. p.435-472.
 24. Labra, Maria Eliana; Figueiredo, Jorge St. Aubyn de. Associativismo, participação e cultura cívica: O potencial dos conselhos de saúde. Ciênc Saúde Coletiva 2002; 7(3):178-190.

Artigo Recebido: 06.05.2015

Aprovado para publicação: 10.05.2016

Zeno Carlos Tesser Junior

Universidade Federal de Santa Catarina

Centro de Ciências da Saúde.

CEP: 88040-970 Florianópolis - SC

E-mail: zenotjr@hotmail.com
