

TERCEIRO SETOR NO ÂMBITO DO SUS: perspectivas e obstáculos revelados

Claudenizia de Oliveira Pereira ¹

RESUMO

O presente trabalho constitui-se num estudo investigativo de cunho qualitativo que buscou sistematizar algumas preocupações relativas à gestão no Terceiro Setor no âmbito da saúde no município de João Pessoa-PB. Tal discussão vinculou-se a uma Organização Não-Governamental voltada para a assistência a crianças portadoras de câncer. Com a pesquisa pretendemos identificar os principais entraves que os gestores de ONGs no setor público da saúde enfrentam, além de analisar suas respectivas compreensões acerca do papel das ONGs e do Terceiro Setor de modo geral no cenário da proteção social com foco para a saúde.

Palavras-chave: Terceiro Setor, SUS, Reforma do Estado.

ABSTRACT

The present work is constituted in a study research of qualitative stamp that it looked for to systematize some relative concerns the administration in the third section in the extent of the health in the municipal district of João Pessoa –PB. Such discussion was linked to a No-government Organization returned for the attendance to children cancer bearers. With the research we intended to identify the main impediments that the managers of ONGs in the public section of the health face, besides analyzing their respective understandings concerning the paper of ONGs and of the Third Section in general in the scenery of the social protection with focus for the health.

Keywords: Third Section, SUS, Reform of the State.

1 INTRODUÇÃO

Esse estudo é fruto de uma investigação realizada ao término do curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Social do Departamento de Serviço Social da UFPB, onde tal discussão vinculou-se a uma Organização Não-Governamental voltada para a assistência a crianças portadoras de câncer no município de João Pessoa-PB. Tal investigação justificou-se pela atual reforma do Estado, que através do apelo de cumplicidade da sociedade, da solidariedade, legitima a transferência dos serviços de responsabilidade estatal para o setor público não lucrativo, lançando na arena pública não estatal novos atores, prevalecendo à noção tripartite Estado/mercado/sociedade civil, leia-se Terceiro Setor.

Esta pesquisa, que fora realizada em março de 2006 em uma Organização Não-Governamental que atua com crianças portadoras de câncer provenientes de um hospital de

¹ Assistente Social - Mestranda em Serviço Social - Setor de Estudos e Pesquisas em Saúde e Serviço Social (SEPSASS)- UFPB

alta complexidade da rede pública no município de João Pessoa – PB, buscou sistematizar algumas preocupações relativas à gestão no Terceiro Setor, assim como identificar os principais entraves que os gestores da referida ONG enfrentam e suas respectivas compreensões acerca do papel do Terceiro Setor no cenário da proteção social com foco na saúde.

Esta investigação teve caráter qualitativo, utilizando entrevistas semi-estruturadas aplicadas em uma amostra aleatória de 37% composta por um universo de 05 profissionais e 05 representantes da sociedade civil que atuavam voluntariamente nesta ONG. Estes atores exerciam funções na Diretoria Executiva, nas comissões de Enfermagem, de Psicologia, de Serviço Social e na de Eventos. Ao final desse processo o material foi processado e analisado levando-se em consideração os fragmentos das falas dos depoentes, bem como o campo teórico relativo aos temas abordados nas entrevistas.

2 DESENVOLVIMENTO

Desde a década de 1970 o capitalismo vem mudando sua forma de organização e seu padrão de desenvolvimento. Do Estado-Nação, que assumia a regulação do mercado e da produção, financiando o desenvolvimento econômico e as políticas sociais, a crise do Estado, acentuada pela crise econômica mundial, que torna transparente a crise fiscal e abala fortemente os conceitos de administração pública exigindo diversas reestruturações, principalmente quanto ao gasto com pessoal e invocando a necessidade do aumento de eficiência e eficácia governamental.

As dimensões da crise passavam pelo declínio do Keynesianismo, do Welfare State e pelas mudanças introduzidas com a globalização financeira, corroborando que era preciso um Estado mais flexível capaz de se adaptar às mudanças externas. Em decorrência, surgem na Europa e EUA, na década de 1980, as reformas administrativas cujos temas eram o aumento da eficiência, corte nos gastos e atuação mais flexível do aparato burocrático. Tenta-se introduzir a lógica da produtividade e os modelos gerenciais do setor privado na administração pública.

O papel tradicional do Estado foi sendo suplantado pelas exigências dessas reformas e pelas transformações impostas pela economia globalizada, ocorrendo inicialmente uma retração do Estado na provisão de políticas sociais, sendo reforçada pela mídia a imagem de sua ineficiência, associando os males da crise à própria existência do Estado.

No Brasil, a partir da década de 1990, mas precisamente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995) que se inicia a Reforma do Estado Brasileiro, com a

chamada “crise do Estado”. Essas reformas são pré-requisitos para a inserção de países periféricos como o Brasil na reestruturação do capital, a partir de um manual internacional, recorrente em todo o mundo. Nesse sentido, excessivo gasto social é apontado pelo ex-ministro Bresser Pereira como responsável pelo déficit financeiro e pela crise fiscal no Brasil, obrigando o Estado a estabelecer parcerias com a sociedade civil e empresariado a fim de atender as demandas sociais.

Sua proposta neoliberal de reforma do Estado estabelece que as atividades na área social e científica, não são atividades exclusivas do Estado, e que, portanto ao teriam razão de permanecer sob sua custódia. Esse suposto gasto social em demasia serve como cortina de fumaça para encobrir a passagem da responsabilidade do Estado para a iniciativa privada ou para o terceiro setor, determinando que a responsabilidade civil do cidadão e das empresas é indispensável à superação da precarização das políticas sociais estatais.

Com essa nova configuração, as políticas sociais são alocadas para o mercado e/ou para a sociedade civil, sendo paulatinamente desconstruídas, dando vazão à reforma Estatal conforme o projeto neoliberal. Se a Sociedade civil assumir a responsabilidade do Estado, o pacto social, o Estado de Bem-Estar Social, conquistado através de muitas lutas populares, reivindicações, será desarmado.

O modelo proposto para a saúde com a aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS) na Constituição de 1988 firma-se em princípios de universalidade e equidade, incorporando diferentes segmentos da sociedade no processo de gestão, as ações dos estados e municípios seriam descentralizadas, acarretando em transferência de recursos e de responsabilidades para os municípios, a nível local.

Mas o que constatamos atualmente é que essa proposta de Política de Saúde construída na década de 1980 vem paulatinamente sendo desconstruída, tornando-a vinculada ao mercado e transferindo para o setor privado, para a sociedade civil, a responsabilidade de assumir os custos da crise. Esse novo projeto de saúde articulado ao mercado, onde há uma reatualização do modelo médico assistencial privatista, tem como principais propostas, o caráter focalizado através do pacote básico para a saúde, estímulo ao seguro privado, ampliação da privatização, descentralização dos serviços em nível local (Bravo, 2000).

Essa crise de “governança” como destaca Montaño (2002), é a ausência de condições financeiras e administrativas do Estado para com os cidadãos, formula legalmente o terceiro setor. No momento que é desenvolvido uma “publicização” fora do Estado, as organizações sociais passam a executar tarefas das quais o Estado se desresponsabiliza. O direito cede lugar para a concessão das políticas sociais com a transição destas políticas estatais para o terceiro setor, ou setor privado, sucedendo em um processo de esvaziamento, de ineficiência do Estado.

O fenômeno terceiro setor hoje cresce em números por todo o país, passando a contar nas políticas públicas, recebendo atenção da mídia, mobilizando cada vez mais recursos, abrindo oportunidades de trabalho. Mas ainda existem debilidades teóricas desse fenômeno, principalmente a conceitual, a ausência de clareza das entidades que o compõem mais confunde do que elucida, além do caráter não-governamental e não-lucrativo em questão.

Destarte muitas ONGs assumem e desenvolvem programas na área da assistência social, da educação, saúde, enfim ocorre uma “interação” entre Estado-ONG ou um jogo de forças pactuando para a flexibilização do Estado? Será que devemos considerar ser uma alternativa moderna as políticas sociais?

Com essa Reforma do Estado o discurso é direcionado para a existência de um esgotamento da estratégia estatizante e que, portanto, seria necessário superar o estilo de administração pública burocrática, em prol de um novo modelo gerencial. Esse novo modelo como Bravo (2000) descreve tem como principais características à descentralização, a eficiência, o controle de resultados, a redução dos custos e a produtividade. O Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar o regulador e o promotor.

Sobre isso Montañó (2002) citando Petras, aborda que a ineficiência do Estado está diretamente relacionada a sua subordinação ao interesses privados do capital, portanto, mesmo que de forma encoberta e indireta, o terceiro setor não está à margem da lógica do capital, ele está integrado ao sistema e funciona como peça importante a sua nova estratégia hegemônica.

3 CONCLUSÃO

Todos os entrevistados eram do sexo feminino, com faixa etária equivalente de 24 a 64 anos, destas apenas duas não possuíam trabalho com vínculo empregatício, trabalhando autonomamente. Três entrevistadas relataram possuir mais de uma atividade remunerada, e apenas duas não tinham nível superior.

Quando indagados sobre os entraves encontrados pela organização que rebatiam na atuação profissional, 40% dos entrevistados nomearam os recursos financeiros conjuntamente com a falta de recursos humanos, como os principais obstáculos a serem superados. Já 20% destacaram além da falta de recursos financeiros, a questão burocrática também atua como empecilho para a organização. A burocracia e a falta de voluntários foi adotada por 10% dos atores da pesquisa como barreira para o crescimento da organização. Outros 10% consideram isoladamente a burocracia como o principal entrave enfrentado pela

organização, em oposição ao mesmo percentual que concorda em apontar a falta de recursos financeiros como o obstáculo concreto a ser suplantado com urgência. Para outros 10% dos indagados, consideram ser a mistura de todos esses fatores como a falta de recursos humanos e financeiros, o excesso de burocracia e também acrescenta a estrutura física, formando assim um coquetel explosivo que enfraquece a atuação da organização.

Quando solicitamos que apontassem o que deveria ser aprimorado, 70% dos entrevistados alegaram ser a carência de recursos financeiros seu calcanhar de Aquiles, mas apenas um entrevistado reconhece o financiamento também deveria partir da esfera estatal e não apenas de empresas particulares, da sociedade civil. Outros 20% indicaram que o suporte dos voluntários deveria ter maior efetividade nas atuações, e que esse seria o ponto a ser melhorado.

A imagem que os entrevistados possuem a cerca das ONGs, da sua finalidade de atuação é 30% acrítica, sendo totalmente vinculada ao humanismo, a benemerência de atos. No entanto 70% apresentaram baixa criticidade sobre o papel das ONGs no Brasil, destes, há os que compreendem com naturalidade a parceria entre o Terceiro Setor e o Estado, e os que percebem a atual desresponsabilização do Estado frente às políticas sociais, contudo são favoráveis a participação da sociedade civil.

A análise que os atores da pesquisa produziram sobre a política de saúde em andamento no Brasil, demonstrou existir uma certa conscientização acerca dos reflexos sofridos no setor saúde, principalmente no tratamento especializado, devido à política de privatização, de seletividade, de caráter focalizado e não universal, atuantes no país.

O conceito corriqueiro de terceiro setor destacado por Montaño (2002), está situado em organizações e/ou ações da sociedade civil, isto é, não-estatais e não-mercantis. Mas essa tipificação da realidade social, dividida em primeiro, segundo ou terceiro setor, traz consigo toda uma carga ideológica de camuflar o verdadeiro caráter desse fenômeno, que se revelaria como um novo padrão de resposta social a questão social, com perda de direitos e garantias pautados nos princípios neoliberais.

Para esse autor o conceito do terceiro setor não devia ser de todo descartado, mas que o analisemos em sua totalidade histórica, de lutas travadas entre trabalhadores e o novo projeto societal. Mesmo entendendo que não podemos negar que a sociedade civil hoje desenvolve atividades antes atribuídas ao Estado, não podemos aceitar tal fato desarticulando-o do atual processo de reestruturação capitalista que o Brasil enfrenta.

Com a despolitização do terceiro setor o debate e o confronto giram em torno de comparações entre instituição estatal, apontada como burocrática, ineficiente, e as ONGs apresentadas como dinâmicas, democráticas. Essa personificação do Estado como sujeito mau, e a sociedade civil leia-se terceiro setor, como o mocinho, justifica a redução de suas atividades.

Assim com a hegemonia burguesa no âmbito estatal, há um visível desmonte das políticas sociais existentes, com maiores recuos no campo da saúde, principalmente no que rege ao desfinanciamento e a desqualificação do SUS, já que através de programas com características compensatórias e de grande perfil seletivo e focalizado, com caráter substitutivo em vez de complementar os serviços já existentes, marcados por caráter residual, emergencial e temporário, há uma total desfiguração da saúde como direito do Estado, com acesso universal assegurados pela Constituição de 1988.

O tripé neoliberal baseia-se na reestruturação produtiva, reforma do Estado e, segundo Montaño (2002) a transformação ideológica da sociedade civil também, sendo que para ele essas duas primeiras já vêm sendo articuladas, restando avançar na transformação ideológica do passivo terceiro setor. Esse novo modelo de Estado implica em uma nova forma de gerência, por intermédio do processo de publicização, para que a sociedade civil assuma a co-responsabilidade de gestar os problemas sociais, autoresponsabilizando o cidadão na prestação de serviços sociais.

Com isso em mente, podemos apreender com os resultados revelados da nossa pesquisa que, existi uma certa despolitização do fenômeno ONG, pois, mesmo que alguns reconheçam a atual desresponsabilização do Estado frente às políticas sociais principalmente vinculadas à saúde, mas para os atores da pesquisa, a sociedade civil representada pelo “terceiro setor”, pela solidariedade local e voluntária, que deve auxiliar a ocultar essas lacunas, através de parcerias entre o Estado e o terceiro setor.

Em suma, não podemos deixar de reconhecer as novas articulações que a sociedade civil produz para o enfrentamento das novas manifestações da “questão social”, mas que devemos articula-la a uma reforma estrutural do Estado, que visa atender a agenda neoliberal, com interesses de re-mercantilização dos serviços sociais e a re-filantropização das respostas a “questão social”. O terceiro setor possuindo como maiores representantes as ONGs, deveriam atuar como coadjuvantes e não como únicos protagonistas no enfrentamento aos impactos do sistema societal hegemônico.

REFERÊNCIAS

BERTUSSI, Débora Cristina. **Desenvolvimento Gerencial em Saúde: limites e possibilidades**. Londrina: Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade Estadual de Londrina, 2002. (Dissertação de mestrado).

BRAVO, Maria Inês de Souza. **As políticas brasileiras de seguridade social: Saúde**. Capacitação em serviço social e política social, módulo 03. Brasília UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

FERNANDES, Rubem César. **O que é o Terceiro Setor.** Disponível em <www.espacoacademico.com.br> acesso em 02/04/2005.

FLEURY, Sonia. **O desafio da gestão das redes de políticas.** IN: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 2002. Disponível em < www.lead.org.br> acesso em 30/10/2005.

LANDIM, Leilah. **A invenção das ONGs. Do serviço invisível a profissão impossível.** Tese de doutoramento apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1993.

MACHADO, Maria Helena & CARSALADE, Maria Inês. **Os Trabalhadores de Saúde e o SUS.** IN: Revista de Administração Pública. Abril/junho, N°26, Rio de Janeiro, 1992.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto. **Inovação Gerencial em Serviços Públicos de Saúde e Cidadania.** Ministério da Saúde. Secretária de Assistência a Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2002.

REZENDE, Conceição. **Modelo de gestão em saúde.** IN: II Encontro Nacional de Conselheiros de Saúde. Junho, 1998, Brasília-DF.