

3

O espaço local e a descentralização da saúde: elementos basilares para a (re)democratização do estado e conquista da cidadania

JOSIANE BORGHETTI ANTONELLO NUNES

Advogada; mestre em Direito, pela Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, Rio Grande do Sul; professora no curso de Direito da Faculdade Dom Alberto de Santa Cruz do Sul; integrante do Grupo de Estudos “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, da Unisc.
E-mail para correspondência: jbantonelo@gmail.com.

JANAÍNA MACHADO STURZA

Advogada; especialista em Demandas Sociais e Políticas Públicas; mestre em Direito pela Unisc; doutora em Direito, pela Universidade de Roma Tre/Itália; professora no curso de Direito da Faculdade Dom Alberto, de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, e do Centro Universitário Franciscano – Unifra, de Santa Maria, Rio Grande do Sul; integrante do Grupo de Estudos “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, da Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc.
E-mail para correspondência: janasturza@hotmail.com

RESUMO

Este ensaio busca contribuir para a reflexão acerca do avanço do poder local na gestão da saúde pública, enquanto pressuposto para a efetivação da (re)democratização do Estado e conseqüente conquista da cidadania. Neste sentido, o poder local caracteriza-se como referência básica para os debates em torno da descentralização da saúde, proporcionando um processo de fragmentação não só do próprio poder, mas também das funções políticas, além de ampliar o exercício efetivo da cidadania, permitindo à sociedade reduzir os excessos de desigualdade e garantindo o bem-estar a todos, ao ressaltar, primordialmente, a ideia de justiça social.

Palavras-chave: descentralização; saúde; poder local.

ABSTRACT

This essay seeks to contribute to the reflection on the advances in the management of local public health as a condition for the realization of (re) democratization of state and consequent conquest of citizenship. In this sense, the local power is characterized as a basic reference for discussions about the decentralization of health, providing a process of fragmentation not only of their own power, but also of political functions, in addition to expanding the effective exercise of citizenship, allowing the company reduce excessive inequality and ensuring the well-being for all, emphasizing primarily the idea of social justice.

Keywords: decentralization, health, local government.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A descentralização da saúde adquiriu visibilidade política em meados da década de 1980, no contexto da redemocratização do País, sendo que os pilares básicos da reforma do setor foram a descentralização, a universalização e a participação popular¹.

A Lei n. 8.142/90 dispõe sobre a participação da comunidade na gestão da saúde, prevendo a criação da Conferência de Saúde e do Conselho de Saúde em cada ente federativo. A participação popular da sociedade também é vislumbrada no Conselho Nacional da Saúde, criado pelo Decreto n. 5.839/06, caracterizado por ser um órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, composto por representantes do governo e dos prestadores de serviço, profissionais da saúde e usuários².

A descentralização é o instrumento adequado para a redistribuição mais eficiente dos orçamentos públicos, e possui objetivos idênticos aos da redemocratização do Estado e da promoção de justiça social, através de políticas públicas sociais eficientes. Assim, “a descentralização foi reafirmada como meio de reduzir as desigualdades sociais e promover a equidade no acesso aos serviços sociais”³.

O processo de reforma da saúde, no plano legal, foi regulado pelas Leis n. 8.080 e n. 8.142, ambas de 1990, que disciplinam as regras gerais de funcionamento

¹ SOUZA, Rosimary G.; MONNERAT, Gisele L. & SENNA, Mônica de Castro M. Tendências atuais da descentralização e o desafio da descentralização na gestão da saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara A. Pereira (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 70.

² IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 9. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. p. 7-9.

³ SOUZA, Rosimary G.; MONNERAT, Gisele L. & SENNA, Mônica de Castro M. Tendências atuais da descentralização e o desafio da descentralização na gestão da saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara A. Pereira (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 70-71.

do Sistema Único de Saúde – SUS. Em 1991, 1993 e 1996, o Ministério da Saúde editou as Normas Operacionais Básicas, que disciplinam os diferentes estágios de gestão descentralizada, definindo as formas de repasse de recursos públicos federais ao nível municipal⁴.

O Ministério da Saúde criou duas modalidades de gestão descentralizada: a Plena de Atenção Básica e a Plena do Sistema Municipal. A diferença entre tais modalidades é que, “na primeira, o município tem governabilidade apenas sobre a rede de atendimento básico, enquanto, na segunda, o município é que gerencia todo o atendimento à saúde no seu território, inclusive a rede hospitalar pública e privada conveniada”. No último caso, o repasse de recursos do Ministério da Saúde para o fundo municipal é direto, sem intermediação da esfera estadual⁵.

Como se pode observar, a descentralização da saúde, com a implementação do SUS, redefiniu a distribuição das funções desempenhadas por cada ente federativo. Essa descentralização assumiu um sentido de municipalização radical, na qual a esfera municipal passou a ser responsável pelas funções de gestão e coordenação da política de saúde em seu território⁶.

As novas características da gestão da saúde pública – universalidade, participação social e descentralização –, assumidas após a reforma, são eficientes mecanismos de efetivação da (re)democratização do Estado e conquista da cidadania.

2. AS DIMENSÕES DO PODER LOCAL NA CONSECUÇÃO DE DIREITOS E PROMOÇÃO DA CIDADANIA

O poder local – ou também como é comumente denominado, “**espaço local**” – é um processo maior de comunicação e controle social, que surge após avaliações, discussões e articulações em âmbito global. Essa redefinição do espaço local enquanto esfera de menor complexidade contribui para retornar a centralidade ao cidadão, muitas vezes contraposto ao distanciamento da globalização excludente.

⁴ SOUZA, Rosimay G.; MONNERAT, Gisele L. & SENNA, Mônica de Castro M. Tendências atuais da descentralização e o desafio da descentralização na gestão da saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara A. Pereira (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 72.

⁵ SOUZA, Rosimay G.; MONNERAT, Gisele L. & SENNA, Mônica de castro M. Tendências atuais da descentralização e o desafio da descentralização na gestão da saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara A. Pereira (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 73.

⁶ SOUZA, Rosimay G.; MONNERAT, Gisele L. & SENNA, Mônica de Castro M. Tendências atuais da descentralização e o desafio da descentralização na gestão da saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara A. Pereira (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 72.

Espaço local é um meio de concretização dos princípios constitucionais, porém também com limitações e restrições constitucionais, uma vez que o fortalecimento do poder local pode ser contraditório, mas é, sem dúvida alguma, estratégia de cidadania, manutenção do controle social sobre decisões públicas e concretização da Constituição Federal.

Entretanto, inicialmente, pode-se dizer que o conceito de espaço no desenvolvimento brasileiro atual está gerando interesse crescente, mas também crescente confusão. Afinal, para onde vão as macrotendências: globalização, blocos, poder local? Entre o “*small is beautiful*” e a “aldeia global”, há razões de sobra para discutir-se de forma mais aprofundada ou mais sistematizada o conceito de espaço e a importância que assume no cotidiano da sociedade contemporânea. Nesse sentido⁷:

Referimo-nos aqui aos espaços da **reprodução social**. Na realidade, a simples reprodução do capital, ou reprodução econômica, já não é suficientemente abrangente para refletir os problemas que vivemos, inclusive para entender a própria reprodução do capital. Na linha imprimida pelos sucessivos relatórios sobre **Desenvolvimento Humano** das Nações Unidas, o objetivo central do desenvolvimento é o homem, a economia é apenas um meio. Ninguém mais se impressiona com o simples crescimento do PIB, e tornou-se cada vez mais difícil identificar bem estar humano com o bem-estar das empresas.

O processo de globalização e a informatização dos processos de produção, distribuição e gestão modificam profundamente a estrutura espacial e social dos espaços locais em todo o planeta. Este é o sentido mais direto da articulação entre o global e o local. Os efeitos socioespaciais desta articulação variam segundo níveis de desenvolvimento dos países, sua história urbana, sua cultura e suas instituições⁸.

Nesta abordagem, a globalização traz uma visão simplificada de abertura e unificação dos espaços da reprodução social. Ocorre uma nova hierarquização dos espaços, segundo as diferentes atividades, envolvendo tanto “globalização” como formação de “blocos”, fragilização do “Estado-nação” e surgimento de “espaços subnacionais” fracionados de diversas formas. A globalização constitui, ao mesmo tempo, uma tendência dominante neste fim de século, além de uma dinâmica diferenciada na articulação para solucionar problemas contemporâneos⁹.

⁷ DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n. 3, São Paulo, julho/setembro, 1995.

⁸ BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel. *Local y global – la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Santillana, 1997.

⁹ DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n. 3, São Paulo, julho/setembro, 1995.

Na formulação de Milton Santos, “o que globaliza separa; é o local que permite a união”. Assim, em uma dimensão extremamente prática deste processo, o exemplo cotidiano do dilema da solidariedade é o mais comum na sociedade contemporânea. Não que o ser humano seja menos solidário na atualidade, mas a humanização do desenvolvimento, ou a sua re-humanização, passa pela reconstituição dos espaços comunitários. A própria recuperação dos valores e a reconstituição da dimensão ética do desenvolvimento exigem que, para o ser humano, o outro volte a ser um ser humano, um indivíduo, uma pessoa com os seus sorrisos e suas lágrimas. Este processo de reconhecimento do outro não se dá no anonimato, e o anonimato se ultrapassa no circuito de conhecidos, na comunidade, no espaço local¹⁰.

Contudo, não é suficiente o alargamento das competências do poder local para que se construa um direito social que permita uma nova e qualificada relação entre o Poder Público e a sociedade. É preciso uma modificação estrutural nas próprias estratégias de gestão do espaço local, a fim de que uma nova interpretação da repartição de competências esteja agregada a um processo de democratização das decisões públicas, evitando-se, com isso, que o espaço local seja apenas a repetição, em escala menor, dos processos de legitimação próprios da sociedade de massas, cujas críticas devem ser consideradas nesta (re)ordenação do espaço público¹¹.

Os espaços locais podem abrir uma grande oportunidade para a sociedade retomar as rédeas do seu próprio desenvolvimento. Todavia, não somente as iniciativas locais são suficientes, pois, sem sólidas estruturas locais participativas e democratizadas, não há financiamentos externos ou de instituições centrais que produzam resultados. De certa forma, o espaço local está recuperando gradualmente um espaço de decisão direta sobre a “pólis”, recuperando a dimensão mais expressiva da política e da democracia¹².

Ultrapassando a tradicional dicotomia entre o Estado e a empresa, o público e o privado, surge assim com força o espaço público comunitário, enriquecendo as opções de resolução de problemas. Em outros termos, o espaço local aparece hoje como foco de uma profunda reformulação política no sentido mais amplo, já que o nível local de organização política não substitui transformações nas formas de gestão política que têm de ser levadas a efeito nos níveis do Estado-nação e mundial,

¹⁰ DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n. 3, São Paulo, julho/setembro, 1995.

¹¹ HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

¹² DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n. 3, São Paulo, julho/setembro, 1995.

mas comunidades fortemente estruturadas podem constituir um lastro de sociedade organizada capaz de viabilizar as transformações necessárias nos níveis mais amplos¹³. Nesta conjuntura:

A abordagem do poder local, como espaço privilegiado para a articulação dos atores sociais, também deve ser inserida no contexto da globalização, no qual se devem destacar as questões inerentes à potencialidade do espaço local no exercício do controle social sobre a dinâmica das relações socioeconômicas¹⁴.

Ao mesmo tempo que os problemas locais são decorrentes da estrutura da modernidade do espaço global, devem também integrar-se a estruturas em suas sociedades locais. Nesse sentido, o local e o global se complementam e não são antagônicos. Essa integração social requer mecanismos políticos democratizados, baseados na descentralização administrativa e na participação cidadã.

Em verdade, o espaço local pode ser considerado como um importante elemento de garantia da atuação da sociedade civil no contexto de crise do Estado Nacional e de construção de uma economia globalizada capaz de impulsionar ações adequadas para sanar dificuldades na resolução dos problemas decorrentes da complexidade e da contemporaneidade da sociedade.

Diante disto, o poder local torna-se fundamental para que o novo contexto global coexista com instrumentos de controle social, uma vez que amplia as garantias sociais no paradigma transnacional. Logo, cabe destacar que:

São justamente os governos locais os responsáveis pela execução de políticas públicas adequadas para o fortalecimento da qualidade de vida, seja em função da (re)definição de competências constitucionais, seja em virtude da crise de financiamento do Estado Nacional, que o incapacita de atender com efetividade às demandas da população. Tais razões justificam a importância, até paradoxal, do poder local para o desenvolvimento econômico na sociedade globalizada, vinculado ao conceito de qualidade de vida como fator de produtividade e, por conseguinte, de eficiência do sistema produtivo¹⁵.

Portanto, é necessário que os governos locais assumam seu poder e sejam capazes de firmar sua comunidade e seus interesses acima de suas diferenças de

¹³ DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n. 3, São Paulo, julho/setembro, 1995.

¹⁴ HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007. p. 262.

¹⁵ HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007. p. 263.

partidos e ideologias. Devem ser capazes de defender seus interesses específicos em relação aos seus respectivos estados nacionais, sem separatismos destrutivos, mas aceitando a necessidade de conflito negociado como forma normal de existência política em um sistema institucional plural¹⁶.

3. A (RE)DEFINIÇÃO DO FEDERALISMO COMO PRESSUPOSTO DA DESCENTRALIZAÇÃO AO ESPAÇO PÚBLICO LOCAL

O ordenamento constitucional brasileiro elencou como um de seus suportes o princípio federativo, juntamente com o republicano. Dada sua relevância, o texto constitucional classificou-o como cláusula pétreia. Na Constituição de 1988, tais preceitos estão arrolados no artigo 60, parágrafo 4^o¹⁷, representando, assim, o cerne da ordem constitucional, sem disponibilidade de poder de revisão¹⁸.

O federalismo e a subsidiariedade levam às discussões em torno da liberdade e das atenuações daí decorrentes. Ressalte-se, entretanto, a rica tipologia do federalismo em suas realizações concretas, partindo das referências sobre a compreensão do que é federalismo, autonomia constitucionalmente qualificada, descentralização, processo de federação, repartição de poderes e pluralidade de governo¹⁹.

Segundo Aspásia Camargo²⁰, o federalismo é “o equilíbrio entre a cooperação, que iguala as condições de vida e reduz desigualdades, e a competição, que permite a diferença e inovação”. No Brasil, no final do século XIX, a palavra “federação” foi definida como sinônimo de descentralização, em oposição ao centralismo excessivo do Brasil imperial, sendo que esta conotação se generalizou para os períodos mais recentes. O Brasil é a única federação do mundo que possui três níveis federativos: a União, os estados e os municípios. Esta tripartição foi introduzida no artigo 18 da Constituição Federal, que determina o *status* dos municípios como sendo “todos autônomos”.

¹⁶ BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel. *Local y global – la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Santillana, 1997.

¹⁷ Que preceitua: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes, os direitos e garantias individuais.”.

¹⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria constitucional*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1988. p. 942.

¹⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 1-2.

²⁰ CAMARGO, Aspásia B. A. Atualidades do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In: VERGARA, Suely C.; CORRÊA, Vera Lúvia A. (orgs.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 39-42.

No sistema federativo brasileiro, o governo local assume grande projeção, desde sua efetivação, estruturando quadros políticos, administrativos e econômicos que traduzem enorme importância nos demais entes federativos. Neste sentido, os governos das entidades federativas poderão promover ações que busquem diminuir as desigualdades sociais, criando condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A descentralização, nesse nível, deverá impulsionar novo tipo de crescimento e melhorias sociais. Dessa forma, a relação entre cidadão e autoridades deve iniciar-se nos municípios, pois o conhecimento recíproco facilitará o diagnóstico dos problemas sociais, além da participação motivada pelos grupos, gerando confiança e credibilidade²¹.

Sem dúvida, um dos aspectos essenciais do federalismo brasileiro traduz-se na existência da esfera local de competências autônomas, oriundas da Constituição Federal de 1988. Isso porque a Carta Constitucional em vigor inseriu o Município como ente federativo, o que pode contribuir para a estratégia de descentralização e conseqüente democratização das decisões públicas, fundamental na efetivação do direito social. É intrínseca a relação entre a previsão de competências constitucionais municipais e a construção de um direito social, como forma de apropriação do espaço público pela sociedade²².

O federalismo contemporâneo se caracteriza por seu caráter democrático, antioligárquico, muito diferente da República, sendo também marcado pelo acompanhamento, organização e controle da sociedade civil. Além disso, outra tendência importante são as alianças horizontais entre municípios vizinhos, característica do federalismo cooperativo²³.

A descentralização da saúde vem sendo implementada no País ao mesmo tempo que se buscam resgatar as suas bases federativas e se procura estabelecer nova distribuição de poderes e funções entre os entes da federação e entre os três níveis de poder. Tal objetivo exige uma reestruturação do processo decisório, e tem como fundamento a redistribuição de poder, mas encontra como obstáculo a trajetória centralista vivida em vários regimes autoritários brasileiros²⁴.

²¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 19.

²² HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do Direito Social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007. p. 286-287.

²³ CAMARGO, Aspásia B. A. Atualidades do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In: VERGARA, Suely C. & CORRÊA, Vera Lúcia A. (orgs.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 45-46.

²⁴ SOUZA, Rosimary G.; MONNERAT, Gisele L. & SENNA, Mônica de Castro M. Tendências atuais da descentralização e o desafio da descentralização na gestão da saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara A. Pereira (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 67-68.

No caso específico da política de saúde, a descentralização em direção à municipalização, intensificado a partir de 1996, potencializa inovações em relação ao incremento da eficácia e eficiência da gestão do sistema e à alocação de recursos, produzindo diversos impactos no acesso aos diversos níveis de atenção, na nova modalidade de interseção entre público e privado, no relacionamento entre Estado e sociedade a partir de mecanismos de controle social²⁵.

Assim, deve-se refletir sobre as singularidades de nosso federalismo, tais como seus méritos, suas inovações e criatividade, bem como seus resultados práticos. Dentre eles, pode-se citar como o mais importante a descentralização das políticas públicas, que em geral ficam concentradas nas mãos do governo federal ou dos estados, e dependentes de alianças partidárias e políticas²⁶.

4. O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE COMO FUNDAMENTO DO PODER LOCAL

O princípio da subsidiariedade é uma garantia contra a arbitrariedade, procurando inclusive suprimi-la, e pode ser aplicado entre órgãos centrais e locais, o que explica, muitas vezes, a política de descentralização. Sendo aceito, as autoridades locais devem dispor de certos poderes, modificando-se assim a repartição de competências e transferindo competências do Estado para outras coletividades. Ao ser aplicado, as competências que não são imperativamente do Estado devem ser transferidas às coletividades²⁷.

Sobre a matéria, José Alfredo Baracho comentou:

O princípio de subsidiariedade, invocado por numerosos textos pontifícios, resume-se em uma ideia simples: as sociedades são subsidiárias em relação à pessoa, ao passo que a esfera pública é subsidiária em relação à esfera privada. Como corolário, não se deve transferir a uma sociedade maior aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor. Tratando-se de coletividade intermediária, toma-se mais adequado determinar a natureza da autonomia, que deve ser consentida²⁸.

²⁵ SOUZA, Rosimary G.; MONNERAT, Gisele L. & SENNA, Mônica de Castro M. Tendências atuais da descentralização e o desafio da descentralização na gestão da saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara A. Pereira (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 68.

²⁶ CAMARGO, Aspásia B. A. Atualidades do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In: VERGARA, Suely C. & CORRÊA, Vera Lúcia L. A. (orgs.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 42.

²⁷ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 30-31.

²⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 52.

Nesse contexto, o princípio da subsidiariedade tem como uma das aplicações práticas e prioritárias afiançar e fortalecer o regime municipal. O município é tido como a forma de integração intermediária entre o indivíduo e o Estado, sendo considerado como uma forma da democracia local²⁹.

Bandeira concluiu que o resultado das políticas focalizadas em espaços locais, diferentemente de que os normalmente identificados, sejam capazes de:

(...) permitir a melhor identificação dos problemas específicos de espaços regionais diferenciados e de atuar sobre estes; viabilizar a participação efetiva de atores como sujeitos do desenvolvimento da comunidade pelo acompanhamento e avaliação de ações; facilitar a atuação integrada entre administrações municipais, estaduais e federal; fomentar a formação de parcerias entre setores governamentais, não governamentais e privados cuja atuação tenha abrangência mesorregional; e possibilitar uma melhor avaliação das intervenções³⁰.

José Luiz Quadros de Magalhães entendeu que o princípio da subsidiariedade deve ser aplicado ao federalismo brasileiro, remetendo aos entes federados menores o maior número possível de atribuições estatais. Há uma ampliação da descentralização, restando aos estados membros e à União apenas as matérias mais complexas, de abrangência mais extensa e geral³¹.

A Constituição Federal de 1988 priorizou a descentralização das políticas públicas para as unidades administrativas territoriais menores, em razão da maior proximidade com os cidadãos. O governo local dispõe de melhores condições de reconhecer as necessidades locais e, a partir daí, destinar os recursos públicos para mais bem atendê-las³².

A gestão pública descentralizada atribui aos entes federativos menores autonomia administrativa, financeira e política, o que acarreta maior eficiência à gestão pública, com graus elevados de comprometimento das esferas privilegiadas pela descentralização. Esta forma de gestão, embora mais complexa em nível administrativo, permite a aceleração e a simplificação das decisões e dos procedimentos administrativos³³.

²⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 51.

³⁰ BANDEIRA, Pedro S. Construção das políticas de integração nacional e desenvolvimento regional. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Reflexões sobre políticas de integração nacional e de desenvolvimento regional*. Brasília: MI, 2000. p. 97.

³¹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 212.

³² GOHN, Maria da Glória. *Educação não formal e cultura política*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 31.

³³ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal: paradigmas para o Estado Constitucional brasileiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 46-47.

5. A DESCENTRALIZAÇÃO DA SAÚDE AO PODER LOCAL COMO PRESSUPOSTO DE EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA E (RE)DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO

Com o novo pacto federativo, por meio do qual o município é reconhecido como ente da federação, houve a descentralização do poder federal e a democratização das políticas públicas, transferindo-se ao âmbito local novas competências que culminaram por fortalecer o controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas. Desta forma, a gestão democrática e o controle social na área da saúde contribuem na democratização da relação existente entre o Estado e a sociedade, criando novos sujeitos políticos na gestão da esfera pública³⁴.

Afinal, é fundamental envolver os diversos sujeitos sociais para o fortalecimento do Projeto de Reforma Sanitária e, assim, defender a ampliação dos direitos sociais e as conquistas obtidas na Constituição Federal de 1988. Destacam-se como mecanismos importantes de participação os Conselhos e Conferências de Saúde, concebidos como espaços de tensão entre interesses contraditórios na busca de melhores condições de vida³⁵. Também esses mecanismos se mostram eficientes na conquista da cidadania social e política.

Nesse contexto, aduziu Ladislau Dawbor, ao discorrer sobre a governabilidade local:

O resgate da governabilidade local significa, portanto, um potente processo de racionalização administrativa, que traz consigo um impacto político fundamental, o de restituir ao cidadão o direito de decidir sobre a construção da dimensão social da sua qualidade de vida. Uma população solidamente organizada em poderes locais constitui neste sentido um tipo de lastro, de âncora que pode devolver aos níveis superiores do Estado a sua capacidade de governo, ao aumentar significativamente a densidade organizacional da sociedade³⁶.

Ricardo Hermany ressaltou que os mecanismos de participação social na esfera local permitem o desenvolvimento de participações constantes e regulares, denotando um caráter pedagógico dos instrumentos de participação, assim tal realidade contribui para a criação de uma cidadania efetiva e emancipatória:

³⁴ BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara A. Pereira (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 44.

³⁵ BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara A. Pereira (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 49.

³⁶ DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social: descentralização e participação, as novas tendências*. Vol. III. São Paulo: Cortez, 2001. p. 36.

(...) Esta nova estratégia de legitimação das decisões públicas, ao contemplar a participação da cidadania como elemento de validade das decisões públicas, de fato, rompe com a ideia de cidadão destinatário das políticas públicas, para uma cidadania efetiva e emancipatória que se constrói a partir de uma permanente interação entre espaço público estatal e sociedade³⁷.

Dessa forma, a descentralização da saúde ao poder local, fundamentada na redefinição do princípio federativo e no princípio da subsidiariedade, é um importante instrumento de redemocratização do Estado e conquista da cidadania.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 elegeu o princípio federativo como um de seus suportes, e dito princípio está intimamente ligado ao princípio da subsidiariedade. Na mesma senda, a Constituição legou ao município função essencial, em razão de que é no seu território que os problemas sociais despontam e devem ser resolvidos.

O federalismo, que tem como fonte legítima o povo, reforça a democracia, sendo considerada uma ideologia democrática que visa a extinguir o mito de que os municípios e os estados não possuem soberania. A transformação pode acarretar um Estado mais sensível aos problemas sociais, por estar mais próximo da sociedade e da realidade vivenciada, permitindo prevalecer a vontade do povo e abrindo espaço para uma verdadeira cidadania, na qual seja respeitada a soberania popular em todos os seus níveis.

A efetivação do princípio da subsidiariedade pressupõe uma cidadania ativa, em que as instâncias privadas trabalham para a coletividade, realizando tarefas de interesse geral, prevalecendo o princípio da solidariedade entre os componentes da sociedade. A iniciativa privada se efetiva como forma de exercício da cidadania que se realiza pela participação política e por uma participação na vida comum. “O cidadão aí definido não se completa com suas atribuições políticas e eleitorais, mas pelo destino comum a todos os seres humanos”³⁸.

Nessa ordem de ideias, considera-se “como princípio basilar do federalismo brasileiro a ideia de descentralização, da qual decorre diretamente a noção de

³⁷ HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do Direito Social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007. p. 297.

³⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade. Conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 64.

subsidiariedade a maior parte das ações públicas deveria ser considerada interesse local³⁹.

Daí decorre que o poder local é um suporte fundamental ao regime democrático. O papel do cidadão em uma democracia representativa não deve se esgotar no ato eleitoral, devendo existir uma responsabilidade de participação ativa nas decisões políticas e na vida da comunidade local. As associações locais com o fito de participar de decisões e da gestão dos assuntos locais representam um importante instrumento de reforço da cidadania e da promoção de uma cultura democrática.

Como a descentralização da saúde reforça o poder local, afirma-se que se trata de um eficiente instrumento garantidor da cidadania ativa, ao proporcionar inúmeras formas de participação popular nas decisões políticas, ao mesmo tempo que proporciona a redemocratização do Estado ao distribuir o poder de decisão entre os três entes federativos e a sociedade, garantindo a soberania popular.

REFERÊNCIAS

BALERA, Wagner. *Noções preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

BANDEIRA, Pedro S. Construção das políticas de integração nacional e desenvolvimento regional. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Reflexões sobre políticas de integração nacional e de desenvolvimento regional*. Brasília: MI, 2000.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara A. Pereira (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001.

BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel. *Local y global – la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Santillana, 1997.

³⁹ HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do Direito Social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007. p. 292.

CAMARGO, Aspásia B. A. Atualidades do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In: VERGARA, Sylvia C. & CORRÊA, Vera Lúcia de A. (orgs.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria constitucional*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1988.

CASTRO, Carlos Alberto P. de & LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 9. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

CRUZ, Paulo Márcio. Fundamentos históricos, políticos e jurídicos da seguridade social. In: ROCHA, Daniel M. & SAVARIS, José Antonio (coords.). *Curso de especialização em Direito Previdenciário*. Curitiba: Juruá, 2006.

DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social: descentralização e participação, as novas tendências*. Vol. III. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n. 3, São Paulo, julho/setembro, 1995.

GOHN, Maria da Glória. *Educação não formal e cultura política*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do Direito Social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 9. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal: paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

SOUZA, Rosimary G.; MONNERAT, Gisele L. & SENNA, Mônica de Castro M. Tendências atuais da descentralização e o desafio da descentralização na gestão da saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara A. Pereira (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.