# XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

## SOCIEDADE, CONFLITO E MOVIMENTOS SOCIAIS

**ENEÁ DE STUTZ E ALMEIDA**

**ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA**

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente –** Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

**Conselho Fiscal:**
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

**Secretarias:**
**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

S678

Sociedade, conflito e movimentos sociais [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta; Eneá De Stutz E Almeida - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-414-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Movimentos sociais. 3. Conflito. 4.Elitismo. XXVI EncontroNacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34

# XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

## SOCIEDADE, CONFLITO E MOVIMENTOS SOCIAIS

## Apresentação

Os textos aqui apresentados demonstram a complexidade, pluralidade e extensão dos temas atualmente pesquisados nas diferentes pós-graduações brasileiras, girando em torno da temática da linha, qual seja, SOCIEDADE, CONFLITO E MOVIMENTOS SOCIAIS.

Assim é que faz-se interessante debate acerca da participação dos movimentos sociais na gestão e articulação de redes de saúde na Baixada Fluminense; da falta de legitimidade do debate de gênero na escola e suas consequências; reflexões sobre violência contra a mulher indígena; discutem-se os conflitos fundiários urbanos e a cultura de paz no Maranhão; apresentam-se dados de homicídios dolosos na cidade de Lorena (SP); discute-se o papel do Judiciário nas quatro dimensões da Justiça de Transição no Brasil; reflexões sobre os movimentos sociais, a gestão de conflitos e nova juridicidade; e finalmente um debate sobre as violações de direitos humanos e elitismo no Brasil pós-autoritário.

Neste sentido é o convite para que tal variedade de reflexões sejam aprofundadas, em debates nas pós-graduações e nos próximos eventos do CONPEDI, nesta mesma linha de pesquisa.

Boa leitura a todas e todos.

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec)

Profª. Drª. Eneá De Stutz E Almeida (UnB)

# A PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO CISBAF: INSTRUMENTO DE GESTÃO E ARTICULAÇÃO DAS REDES DE SAÚDE NA BAIXADA FLUMINENSE

## THE PARTICIPATION OF SOCIAL MOVEMENTS IN THE IMPLEMENTATION AND IMPLEMENTATION OF CISBAF: AN INSTRUMENT FOR MANAGEMENT AND ARTICULATION OF HEALTH NETWORKS IN THE BAIXADA FLUMINENSE

**Paulo Roberto De Souza Junior** [1]

**Resumo**

O objeto deste estudo é a analise da participação dos movimentos sociais, na implantação e implementação do CISBAF na Baixada Fluminense/RJ. Apresenta um debate sobre as classes sociais surgidas dentro da sociedade capitalista e do próprio capitalismo dependente que cria desigualdades sociais. Nessa perspectiva, será avaliado o atual cenário político, de viés neoliberal, com finalidade de identificar os caminhos da participação dos movimentos sociais dentro das políticas em saúde, as quais deverão promover o bem-estar da população dentro da Região.

**Palavras-chave:** Baixada fluminense, Cisbaf, Saúde, Classes sociais, Movimentos sociais

**Abstract/Resumen/Résumé**

The objective of this study is to analyze the participation of social movements in the implementation and implementation of CISBAF in Baixada Fluminense / RJ. It presents a debate about social classes arising within capitalist society and dependent capitalism itself that creates social inequalities. From this perspective, the current neoliberal political scenario will be evaluated in order to identify the ways in which social movements participate in health policies, which should promote the well-being of the population within the Region.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Baixada fluminense, Cisbaf, Cheers, Social classes, Social movements

[1] Doutorado em PPFH/UERJ(disciplinas isoladas). Mestre em Direito. Esp. em Gestão da Saúde Pública. Esp. em Direito Constitucional e Direito Tributário. Autor de obras e artigos jurídicos

1- Introdução

Numa sociedade capitalista há divisão de classes, entre dominantes e dominados, onde estes buscam a garantia de seus direitos fundamentais de cidadania. A função dos movimentos sociais é garantir a democracia e o respeito aos direitos fundamentais de cidadania, pois são interpretes dos anseios da sociedade civil.

Seus membros detêm um embate forte e, uma luta organizada, com o Estado (gestores públicos e órgãos públicos – desconcentrados e descentralizados), na busca de caminhos para uma política em saúde dentro da Baixada Fluminense, destinada ao completo bem-estar social e garanti-la, sobretudo, dentro do referido cenário político governamental, de viés neoliberal, onde tais políticas públicas poderão ser sucateadas em prol do Estado mínimo.

Há necessidade de uma analise da política de saúde interligada ao SUS- Sistema Único de Saúde como forma de equalizar e garantir os direitos fundamentais de cidadania, a qual traz consigo um novo arranjo dentro do contexto federativo, onde há um fortalecimento da regulação federal e a definição dos papeis dos governos estaduais e municipais, democratização e reconcentração de recursos políticos e fiscais no governo federal, compartilhamento de funções governamentais, estímulo à descentralização e conformação de sistemas de políticas públicas, segundo Lima (2015, p.595).

O presente estudo busca analisar a participação dos movimentos sociais, como atores sociais, nesta trajetória de construção de uma política de saúde destinada à população na Baixada Fluminense, a qual, atualmente, é realizada através do CISBAF – Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense, instrumento de gestão regional na promoção de investimentos, otimização de recursos buscando melhor custo benefício, fortalecimento da prestação de serviços solidária e pactuada, implantação de inovações na gestão da saúde, reestruturação da Rede Regional de Saúde, bem como capacitação permanente de recursos humanos para superar os problemas comuns na área de saúde e contribuir para a consolidação do Sistema Único de Saúde - SUS[1].

O instrumento metodológico utilizado na elaboração deste estudo foi a pesquisa bibliográfica sobre a temática, onde foram apreciados estudos de artigos e a própria legislação da saúde na busca de condições para sintetizar uma análise correta e coerente desta política com finalidade de traçar os referidos caminhos expostos. O texto

[1] http://cisbaf.org.br/pagina/115_Quem-Somos.html, acesso em 07 de maio de 2017.

final foi fundamentado nas idéias e concepções de autores como, FRIGOTTO (2016), GARCIA (2014), GRAMSCI (1999), GOHN (2004) e LIMA (2015).

Por fim, justifica-se esta pesquisa pelo fato de (re)avaliar a participação dos movimentos sociais na busca da garantia dos direitos ligados à saúde, dentro da Baixada Fluminense, garantindo a igualdade e universalidade, pois em um Estado democrático, não se pode perder de vista a universalidade e igualdade tais direitos, estes já consagrados no ordenamento jurídico pátrio.

## 2- Uma radiografia da saúde dentro da Baixada Fluminense

A Baixada Fluminense, segundo Alessandra Siqueira Barreto (2004, p. 46), "não é uma denominação oficial precisa, pois não há um consenso mesmo entre os órgãos públicos como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) ou a FUNDREM (Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro) sobre sua composição em termos de municípios, mas uma configuração mais ampla poderia ser a seguinte: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguai, Japeri, Magé, Mangaratiba, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica".

Alguns destes municípios são frutos de articulações e debates políticos entre os diversos atores sociais presentes à Região. Onde foi percorrido um caminho de lutas, para se tornar mais humana, participativa e democrática, onde aconteceram erros e acertos, caminhos e descaminhos, na busca por uma Baixada mais humana, participativa e democrática na visão de Silva (2004, p. 10). As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), os trabalhadores, os movimentos sociais e os partidos políticos, entre outros, são exemplos dos membros da sociedade civil envolvidos nesta luta, conforme menciona Wampler e Avritzer (2004).

Oliveira (2011) apresenta como um dos desafios desta Região, "a garantia destes direitos fundamentais de cidadania com a finalidade possibilitar a população, na área da saúde, a consolidação do Sistema Único de Saúde - SUS", pois a Organização Mundial de Saúde considera zonas endêmicas as que possuem taxas de homicídio acima de 10 por 100 mil

habitantes. Segundo dados do "Instituto de Segurança Pública e do IBGE, em 2013, a taxa de homicídios na capital do Rio foi de 20,4. Na Grande Niterói, 32,4. Na Baixada Fluminense, 52"[2].

O referido SUS prevê que "não mais haverá a difusa administração da matéria na esfera da União (que implicava, por absurdo, na existência de dois ministérios e um sem-número de órgãos federais atuando no setor), nem a dispersão e superposição de órgãos e atribuições em esfera estadual e municipal. Sendo único, o sistema deverá possuir um específico modelo de relações entre o todo (o que dá unidade ao conjunto de órgãos, sujeitos a atribuições) e as partes que o integram", segundo posição de Carvalho (2012, p. 817).

Há necessidade de uma constante avaliação do sistema de saúde na Baixada Fluminense, pois nos deparamos ao longo das últimas décadas, devido à abertura democrática vivenciada pela sociedade brasileira, notícias sobre os casos de corrupção, má aplicação e gestão dos recursos públicos no campo da saúde que assolam a Administração Pública. Dentre os exemplos, destacam-se o péssimo estado de conservação e o completo abandono de certas Unidades Hospitalares na Baixada Fluminense, como o Hospital Geral de Nova Iguaçu, onde há falta de medicamentos, aparelhos e recursos humanos, conforme citado pelo Jornal Destaque Baixada:

> Nas mãos de Yanna Avelar um pedaço de papel escrito à mão em lugar de um laudo médico. A precariedade resume a situação do Hospital Geral de Nova Iguaçu, o maior da Baixada Fluminense. A mãe de Yanna teve um Acidente Vascular Cerebral (AVC). Segundo ela, os dias no hospital tem sido de muita espera e poucas respostas. No local, faltam medicamentos, o ar condicionado não funciona e a unidade sofre com a superlotação. A reportagem é do Rj tv. "Eu pedi um laudo para o hospital e o hospital me deu este papel. Isto não é laudo. Eu continuo sem saber o estado da minha mãe, porque minha mãe fez exames e eu não sei como está a lesão dela", disse a Yanna. A direção do Hospital da Posse admite dificuldades, principalmente, falta de medicamentos e de material para cirurgias ortopédicas. O diretor do hospital, Joé Sestello diz que a mãe da jovem está recebendo um tratamento adequado. A direção da unidade tentou uma transferência para o Instituto do Cérebro, que é do Estado, mas a resposta

[2] Sessão 1 – Segurança Pública e Cidadã, 3º Fórum Rio intitulado "Segurança pública e cidadã, política cultural, mobilidade urbana e gestão da Baía de Guanabara", realizado Nova Iguaçu, 6 de dezembro de 2014 (**http://www.forumrio.org/ultimas/3forumrio/** acesso em 25 de jan de 2017).

> foi que não tinha vaga para novos pacientes". (http://jornaldestaquebaixada.blogspot.com.br/2017/01/pacientes-sofrem-com-falta-de-recursos.html, capa de 05 de jan de 2017).

O jornal aponta o descaso da saúde, seu sucateamento e a falta de recursos e de materiais destas Unidades, o que justificaria a atuação do Ministério Público e da sociedade civil sobre tais problemas e a busca de punição aos envolvidos para garantia dos direitos sociais vilipendiados.

O jornal "O Globo" apresentou dentro do caderno intitulado, "Baixada", em 18 de setembro de 2014, reportagem demonstrando o caos que se encontravam os serviços essenciais na Região, pois a mesma se mantém como alguns dos piores índices socioeconômicos do estado, panorama que não se modificou até a presente data. Como viso, na reportagem a seguir:

> Baixada Fluminense: os dilemas de uma população numerosa e carente de serviços básicos - Região possui 13 cidades e se mantém com alguns dos piores índices socioeconômicos do estado. BELFORD ROXO, DUQUE DE CAXIAS E NOVA IGUAÇU (RJ) — "Aqui tem tudo que as outras cidades têm: gente com dinheiro, inteligente, trabalhadora... Mas olha o caos que é este lugar". A constatação de Edson Pinto da Silva, locutor do comércio no Centro de Belford Roxo, manifesta uma Baixada Fluminense heterogênea, com aproximadamente 3,73 milhões de habitantes, onde convivem moradores de condomínios-clube aos de barracos em favelas. Revela também, no entanto, municípios que continuam com serviços deficientes e infraestrutura precária, em plena Região Metropolitana. Quadro que, como mostra a quinta reportagem da série "A outra margem do Rio", põe suas 13 cidades nas últimas posições em muitos dos indicadores socioeconômicos do estado, com alguns dos piores resultados na educação, em índices de renda e também nos que avaliam o atendimento de saúde (...) http://oglobo.globo.com/brasil/baixada-fluminense-os-dilemas-de-uma-populacao-numerosa-carente-de-servicos-basicos-13968398, acesso em 23 de jan de 2017.

Em dezembro do ano findo (2016), o Hospital da Posse suspendeu o atendimento ambulatorial, permanecendo com o atendimento a pacientes internados e os casos mais graves de emergência[3]. Relaciona-se, em 2016, a 1ª Plenária em defesa do SUS na Baixada Fluminense, realizada pela Frente Nacional contra a privatização da Saúde[4] e pelo Fórum de Saúde do Rio de Janeiro[5], intitulada "Por um SUS público, gratuito e de qualidade".

## 3- Os movimentos sociais e sua participação na construção das políticas públicas

Há necessidade do analise da construção do conceito de sociedade civil, que podemos conceituá-la como o momento organizativo a mediar as relações de produção e a organização do Estado, segundo a Virgínia Fontes (1980, p. 212).

Este espaço se constitui como um espaço democrático de lutas intraclasses[6] e interclasses sociais[7] em sociedades capitalistas onde são promovidos debates e reflexões em prol da consolidação dos projetos sociais e da garantia dos direitos fundamentais de cidadania, como também norteador do Poder Público (Estado) ao atendimento das demandas sociais porventura existentes. Este conceito foi lapidado e desenvolvido, por Antonio Gramsci (1999), através das observações de Marx, Engels e Lennin. Seu lastro original deriva do pensamento contratualista de base anglo-saxônica, onde seu maior expoente foi Hobbes (1588-1679).

Seguindo a definição da professora Virginia Fontes (2006) a sociedade civil é um espaço de lutas de classes sociais, as quais atuam em diversas formas de subordinação no trabalho, dentro da sociedade capitalista. Enquanto haver este tipo de sociedade haverá

---

[3] http://radioagencianacional.ebc.com.br/geral/audio/2016-12/hospital-da-posse-na-baixada-fluminense-suspende-atendimento-ambulatorial, acesso em 23 de jan de 2017.

[4] A Frente Nacional contra a Privatização da Saúde composta por diversas entidades, movimentos sociais, fóruns de saúde, centrais sindicais, sindicatos, partidos políticos e projetos universitários tem por objetivo defender o SUS público, estatal, gratuito e para todos, e lutar contra a privatização da saúde e pela Reforma Sanitária formulada nos anos 80 (http://www.cntsscut.org.br/destaque-central/403/frente-nacional-contra-a-privatizacao-da-saude, acesso em 23 de jan de 2017).

[5] O Fórum de Saúde do Rio de Janeiro foi criado em janeiro de 2009 para dar seguimento a luta dos sujeitos sociais em defesa da saúde pública que se reúne mensalmente, na última terça-feira, na UERJ. Este mecanismo não pretende fragmentar as ações efetivadas pelo MUSPE, mas articulá-las e ser um espaço de debate com relação à saúde junto com os movimentos sociais e a academia ( http://pelasaude.blogspot.com.br/p/o-forum-de-saude-do-rio-de-janeiro.html, acesso em 23 de janeiro de 2017).

[6] Onde organizam para disputar a direção social.

[7] Por meio de organizações nas quais se formulam e moldam as vontades.

diferentes classes sociais e uma relação de dominação entre estas. Relacionamos que, é composta de algumas esferas de interação social, entre as quais estão à esfera familiar, a esfera das associações voluntárias, os movimentos sociais, e, as formas de comunicação pública. Neste contexto, há diferenças marcantes de identidade entre os citados, delineando seu campo de atuação.

Na condução da satisfação destas demandas deveremos observar o viés político adotado pelo Poder Público, pois dependendo deste viés haverá uma resposta mais significativa ou não às mesmas. Como exemplo, podemos citar o pensamento neoliberal assumido pela classe dominante brasileira sendo traduzido por um capitalismo dependente.

A noção deste capitalismo criada por Florestan Fernandes, segundo Miriam Limeiro Cardoso (2007, p. 34), é calcada sobre a noção anterior de que é próprio do desenvolvimento capitalista criar desigualdades, de que é próprio do capitalismo explorar, criando desigualdades. É uma forma própria e específica do desenvolvimento capitalista. Para o capitalismo, é normal criar setores produtivos, ou regiões, ou setores sociais que são explorados, dominados e que assim se tornam profundamente desiguais em relação aos setores produtivos, as regiões e aos setores sociais que os exploram e dominam. Sob o capitalismo dependente, essas formas de exploração e de dominação inerentes ao imperialismo se tornam explorá-lo e dominá-lo, o total, permeando todos os aspectos da vida (econômico, social, político).

Esta relação de dominação traz conseqüências prejudiciais à classe dominada no Brasil – classe trabalhadora –, segundo Gaudêncio Frigotto (2006), devido a nossa característica de subsidiários na produção de conhecimento da divisão internacional do trabalho. Conforme o renomado professor, ao utilizar os entendimentos de Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes e Francisco de Oliveira, esta é uma opção das elites dominantes nacionais, que consentem em agregar o arcaico e o moderno, o atraso e o desenvolvimento no modo de produzir a existência no país, definindo o capitalismo brasileiro como dependente.

Esta opção apresenta-se em nossa realidade política e econômica através do neoliberalismo e da globalização econômica, onde foram introduzidos novos parâmetros de análise da atualidade, os quais são observados por Ivete Simionatto e Mariana Pfeifer “seja em relação ao mundo do trabalho através da reestruturação produtiva, seja nas relações entre Estado e sociedade” (SIMIONATTO e PFEIFER, 2006, p. 1).

Este pensamento produziu uma "reforma do Estado, onde se optou pelas privatizações, ampliação do poder do capital sobre o trabalho, redefinição dos direitos trabalhistas e pela internacionalização da economia com intuito de pagamento da dívida externa", segundo o prof. Gaudêncio Frigotto (2006, p. 280), durante a década 80 e 90, o qual renasce no cenário político atual.

O ideário neoliberal referencia uma compreensão do conceito de sociedade civil afastada da esfera estatal e atravessada pela lógica mercantil, aparecendo, desse modo, ao inverso da concepção trazida por Gramsci, segundo Simonatto e Pfeifer (2006, p.7), a sociedade civil não se coloca de "costas para o Estado"; todavia, relaciona-se dialeticamente com ele. É idealizada uma nova visão sobre o atendimento às demandas sociais, onde é privilegiado o compartilhamento das responsabilidades Estado, sociedade civil e mercado.

Neste ponto devem ser observados os atores sociais e sua atuação dentro deste cenário político, econômico e social brasileiro e, mais propriamente, os movimentos como um dos braços da sociedade civil na luta das demandas e dos direitos sociais, os quais possuem forte traço reivindicativo e ganham legitimidade pela constante busca de melhorias sociais, dadas a falta de recursos de uma grande parcela da população.

A gênese da categoria movimento social deu-se em 1840. Identificava o início do movimento dos trabalhadores da Europa e desenvolveu-se no debate do marxismo para representar a organização racional da classe trabalhadora nos sindicatos e partidos que tinham interesse em buscar a transformação socioeconômica das relações capitalistas de produção. Até a década de 1960, a citada categoria fazia referência a qualquer tipo de reação revolucionária do proletariado e dos sindicatos, assim como os partidos políticos comunistas representavam esse tipo de organização (DOIMO, 1995).

Nas palavras de Doimo (1995, p. 40): "Também a explosão dos movimentos espontâneos que sacudiram a Europa no final dos anos 1960, a desmistificação dos regimes socialistas do Leste e a sucessiva erosão dos esquemas teóricos marxistas acabaram por marcar a configuração de um novo tempo: o tempo dos novos movimentos sociais".

Estes movimentos são cíclicos em dois sentidos, segundo Frank e Fuentes (1989). Em primeiro lugar, respondem às circunstâncias, que variam segundo as flutuações e os ciclos políticos, econômicos e, talvez, ideológicos. Em segundo lugar, os movimentos sociais tendem a ter ciclos de vida próprios. Os movimentos como tais, assim como seus membros, sua mobilização e sua força tendem a ser cíclicos, já que mobilizam as pessoas em resposta a

(principalmente contra, e em menor grau a favor de) circunstâncias que, em si mesmas, são de caráter cíclico.

O debate acerca destes movimentos dentro da sociedade contemporânea é apresentado por HABERMAS, em relação à realidade da social (democracia européia e ao contexto político norte americano), e TOURAINE, que investiu no sentido da construção de uma teoria a respeito dos mesmos (ADORNO, 1999, p.122).

Os movimentos sociais constituem se em ações coletivas de caráter democrático, onde debatem e sugerem temáticas, anteriormente, de ordem privada (gênero, orientação sexual e etnia) e compartilham lutas (melhoria de vida) propondo uma (re)avaliação da realidade social. Suas decisões são tomadas em assembléia, fórum ou em outras formas de democracia direta (SOUZA Jr, 2016, p. 106).

No Brasil, apontavam uma oposição ao Estado, no que tange a incorporação e a consolidação dos direitos sociais da sociedade. Notamos algumas fases do mesmo, resumidamente traduzidas em: a) 1970 a 1980, fase conhecida como visão heróica dos movimentos sociais; b) segunda metade dos anos 80, marcados pela crítica a uma análise romântica; c) final dos anos 1980 e início dos anos 1990 e aposta na criação de um espaço de diálogo entre os movimentos sociais com o Estado. Esta propiciou a necessidade de superar as próprias características dos movimentos sociais, cultivadas nas décadas anteriores (BRAZ, 2012 apud SANTOS, 2013).

A professora Maria da Gloria Gohn salienta que, "na atualidade, os principais movimentos sociais atuam por meio de redes sociais, locais, regionais, nacionais e internacionais ou transnacionais, e se utilizam muito dos novos meios de comunicação e informação, como a internet. Por isso, exercitam o que Habermas denominou de o agir comunicativo. A criação e o desenvolvimento de novos saberes, na atualidade, são também produtos dessa comunicabilidade" (GOHN, 2011, p. 336). Estes possuem uma ação estruturada de caráter permanente por uma bandeira definida em sua estrutura.

Constituem e desenvolvem "o chamado *empowerment* de atores da sociedade civil organizada à medida que criam sujeitos sociais para essa atuação em rede" segundo a profª Maria da Glória Gohn (GOHN, 2011, p. 336), e são definidos como ações coletivas de caráter democrático, onde debatem e sugerem temáticas, anteriormente, de ordem privada (gênero, orientação sexual e etnia) e compartilham lutas (melhoria de vida) propondo uma (re)avaliação da realidade social. Suas decisões são tomadas em assembléia, fórum ou em

outras formas de democracia direta. Ao realizar essas ações, projetam em seus participantes sentimentos de pertencimento social. Para ela, "aqueles que eram excluídos passam a se sentir incluídos em algum tipo de ação de um grupo ativo".

Não sendo outro, o entendimento de Luciano Medeiros de Toledo e Paulo Chagastelles Sabroza (2013, p. 5/17), que salientam que estes movimentos sociais têm em comum o fato de apontarem os problemas fundamentais da desigualdade e das injustiças sociais. Movimentos sociais são aqueles que lutam por projetos, significados e orientações que levem a uma sociedade mais justa. Relatam que estes não se opõem abertamente à ordem social, mas às formas de seu desenvolvimento no que diz respeito à igualdade, à liberdade, à democratização das relações sociais. Na medida em que lutam e alcançam conquistas, afetam a própria constituição da sociedade.

As professoras Ivete Simionatto e Mariana Pfeifer (2006, p. 2) salientam que "as conquistas construídas ao longo destes anos, pela luta das camadas de classe afastam-se cada vez mais das possibilidades de emancipação do gênero humano, tal a força adquirida pelo fenômeno da mundialização capitalista que, dentre suas inúmeras conseqüências, vem determinando um colapso das questões inerentes à cidadania, à esfera pública estatal e à política. A redefinição do papel do Estado a partir da introdução de medidas político-ideológicas de corte neoliberal provocou um forte retorno ao debate sobre a sociedade civil, não apenas em termos teóricos, mas, acima de tudo, prático-políticos".

Ressaltam as mesmas que, "nasce uma nova cultura que substitui a relação estatal pela livre regulação do mercado. Contrariamente ao pensamento gramsciano, que compreende o Estado como - dínamo da vida coletiva - na sua relação dialética com a sociedade civil, sob o ideário neoliberal, este é desqualificado enquanto aparato de governo e espaço de luta de classes" (SIMIONATTO e PFEIFER, 2006, p. 5).

Este ideário neoliberal fez surgir as Fundações Estatais do Direito Privado com o objetivo de privatizar a saúde e neutralizar o controle social democrático. Os movimentos sociais presentes à 13ª Conferência Nacional da Saúde defenderam a rejeição a tal criação, apontando para o aprofundamento de políticas universalistas e o respeito à autonomia dos conselhos de saúde em relação ao governo (SANTOS, 2013).

Marta Alves Santos (2013, p. 237) salienta que este modelo apresenta valores que desconfiguram o SUS e mutilam as conquistas adquiridas pela luta do movimento social da saúde, longamente construídas. Nesses termos, apresenta-se a proposta do grande capital de

privatizar a previdência social e a saúde. A proposta para assistência social configura-se na focalização da pobreza, abrangendo a população que apresenta maior vulnerabilidade social. Pode ser visualizado através das Organizações Sociais (OS), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), Fundações Estatais de Direito Privado (Fedps) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).

Dentro deste caminho, há necessidade da análise da participação social e do controle social. Este último possui dois caminhos opostos, um pelo controle do Estado através de políticas públicas que as realizava para preservar o seu domínio sob a população; e, o outro, através de uma nova visão, adequada com a democratização vivenciada pelo País.

Hoje, estes dois elementos são norteadores na busca de uma sociedade democrática onde se desenvolvem políticas públicas efetivas como forma de garantia dos direitos fundamentais de cidadania, sobretudo os ligados à saúde, pois estamos "diante um país com recente história deste viés em sociedade e de descentralização, com pontuais experiências de formatos e estruturas que viabilizem maior aproximação popular às instâncias públicas decisórias", segundo Garcia (2014, p. 168).

Como forma de validar este processo, a posição da referida pesquisadora, é de grande valia, pois considera "o pluralismo da sociedade civil, um sistema jurídico e político que reforce as perspectivas multidisciplinares dos diferentes grupos que compõem a sociedade brasileira, a capacidade de transformar informação em conhecimento, tempo suficiente para a realização do processo popular deliberativo, disponibilidade do maior número de informações pertinentes ao debate e contexto apropriado para que o melhor julgamento sobressaia" (2014, p. 167).

Seguindo o postulado de Escorel e Moreira (2008), esta participação social é tida como um conjunto de relações culturais, sociopolíticas e econômicas em que os sujeitos envolvidos participam ativamente de todo o ciclo da política pública, realizando sua implantação, (re)avaliação e (re)dimensionamento, caso necessário, definindo, inclusive, o orçamento de suas ações e os bens públicos envolvidos.

Em relação à política de saúde podemos identificar como problema prioritário a necessidade da população de baixa renda ter acesso igualitário e universal às demandas inerentes às mesmas e estas satisfaçam seus anseios, ou seja, haja uma gestão de qualidade com respeito à atenção básica e garantia de ações e serviços em saúde dentro da complexidade que requer.

Os debates acerca destas questões são realizados em fóruns, congressos e nas Conferências Nacional de Saúde. Estas últimas são fóruns importantes para o processo de democratização da saúde no Brasil, devendo ser realizadas a cada quatro anos, com paridade entre usuários, trabalhadores, gestores e prestadores de serviços. Sua convocação poderá ser pleiteada pelo governo ou pelo Conselho de Saúde e deverão ser precedidas nos Estados e nos Municípios. Estes Conselhos de Saúde são instâncias colegiadas e têm função deliberativa, em relação à fiscalização e formulação de estratégias da aplicação de recursos na área de saúde. Tendo como membros os representantes de usuários do SUS, prestadores de serviços e gestores da saúde (SOUZA Jr, 2016, 109)

4- A função dos movimentos sociais na construção de instrumentos para garantir a saúde na Baixada Fluminense e o CISBAF

A relação de dominação existente dentro das classes sociais oriundas da sociedade capitalista e o surgimento das desigualdades sociais entre estas, a qual pode inibir a garantia dos direitos fundamentais de cidadania. Para evitar esta diagramação, os movimentos sociais identificam essa questão, principalmente no que se refere à área da saúde, dentro da Baixada Fluminense, na busca da manutenção e cumprimento dos princípios e diretrizes do SUS.

Há um grande desafio da sociedade civil, sobretudo dos referidos movimentos sociais, na luta pela garantia das ações na busca de um completo bem-estar social e, por conseguinte, a melhoria destes relatos. Há necessidade de uma analise constante do olhar que insurge das ruas, academias e dos trabalhadores da saúde, pois sem os mesmos os governantes, sobretudo de cunho neoliberal, definirão políticas públicas em prol do Estado mínimo, sucateando o sistema público de saúde e, por conseguinte, levando à míngua a população que necessita do mesmo.

A contribuição dos mesmos é de suma importância na cristalização destes direitos e, por conseguinte, na implantação e implementação de políticas em saúde na região alvo deste projeto, como o CISBAF. Além disso, justamente por acreditar na concretização de uma sociedade mais justa e igualitária nesta região, pretendo realizar um debate entre estes atores sociais, os gestores públicos e os órgãos públicos – desconcentrados e descentralizados, responsáveis por ditar a política em saúde dentro da Baixada Fluminense, com finalidade de

elucidar um caminho coerente e real destinado à concretização de uma política em saúde eficiente e eficaz no atendimento à população.

Os mesmos têm como missão elaborar um diagnóstico da realidade social onde estão inseridos e de posse do mesmo, construir ações coletivas em prol da realização das demandas identificadas. Neste caminho será importante pontuarmos as estruturas sociais nas quais estes se manifestam e os modelos culturais, políticos e sociais vivenciados, segundo Alain Touraine (1976).

O CISBAF - Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense foi criado em 2000 para gerir os problemas comuns dos municípios que compõem a Baixada Fluminense no campo da saúde e promover o SUS, representando o esforço conjunto de 11 municípios da região (Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, São João de Meriti e Seropédica).

Este órgão é previsto na Lei Orgânica de Saúde e estimulado pela Política de Organização do SUS no Estado do Rio de Janeiro à época, formou-se em conformidade com a legislação vigente para este tipo de associação entre entes federativos, prevendo as leis autorizativas municipais, e constituindo-se em uma entidade de direto privado sem fins lucrativos. Para orientar estas ações foi elaborado um Plano Diretor, patrocinado pelo Ministério da Saúde, com a ampla participação dos representantes dos gestores, profissionais e usuários, estes últimos representados pelos Conselhos Municipais de Saúde. Na ocasião, algumas prioridades foram definidas, como a ampliação do numero de hospitais e leitos, adequação das unidades de saúde existentes, alem da expansão e do fortalecimento da atenção básica.

A partir de 2009[8], o CISBAF passa a ser um consórcio público com personalidade jurídica de direito público, em conformidade com a Lei nº 11107/05 regulamentada pelo Decreto Presidencial 6017/2007. Com a aprovação do seu estatuto e a sua estrutura organizacional, os prefeitos dos municípios consociados vêm se revezando a cada dois anos na presidência do consórcio, assim como os secretários municipais de Saúde no Conselho Técnico, independente dos partidos políticos ou coligações que os elegeram e mantendo as orientações programáticas previstas para o consórcio. Para orientar estas ações foi elaborado um Plano Diretor, patrocinado pelo Ministério da Saúde, com a ampla participação dos

[8] **www.cisbaf.org.br**, acesso em 20 de abr de 2017.

representantes dos gestores, profissionais e usuários, estes últimos representados pelos Conselhos Municipais de Saúde.

O CISBAF sofreu uma instabilidade na relação com o governo estadual. Após ter apoiado a formação em seu início, passou por um período em que havia uma disputa entre os dois em função da não compreensão do papel do CISBAF na articulação da política de saúde regional. O governo estadual entendia que o consórcio ocupava um espaço que era seu, ao passo que atualmente, também utiliza o CISBAF como instrumento de implementação das suas ações, como no caso da Central de Regulação de Leitos, em que foi delegado ao CISBAF a responsabilidade por fazer a gestão dessa atividade, e no caso das UPAs, em que houve aproximação entre os dois para que o CISBAF assumisse também as suas ações

Em 19 de janeiro do corrente ano como forma de dar uma resposta adequada aos anseios da população o CISBAF noticiou em seu site uma audiência com Ministro da Saúde, Ricardo Barros na pauta foi debatido o aumento do custeio do Hospital Geral de Nova Iguaçu (Hospital da Posse) e dos demais hospitais, como o Hospital Municipal Moacyr do Carmo (Duque de Caxias); a reabertura do Hospital Juscelino Kubitschek (Nilópolis) e do Hospital Municipal Jorge Júlio Costa dos Santos (Hospital do Joca, em Belford Roxo); a transformação da Policlínica Itália Franco em Hospital Municipal de Japeri; o custeio para as maternidades municipais, bem como a reabertura da Maternidade Bom Pastor (Queimados) e da Maternidade Mãe Caxiense (Duque de Caxias). No Plano Regional também foram apresentados outros projetos: a adequação de todas as unidades pré-hospitalares da região e Unidades Mistas à Portaria n° 10 do Ministério da Saúde, além da reposição da frota de ambulâncias do SAMU - Serviço de Atendimento Médico de Urgência e Emergência[9].

## 5- Conclusão

Há um debate na relação entre a sociedade capitalista e seus membros, pois de um lado, há os responsáveis pelos espaços de trabalho, chamados de classe social dominante, e de outro, os trabalhadores, conhecidos como classe social dominada, devido às formas de

[9] DEODORO, Vinicius. http://www.cisbaf.org.br/noticiasView/?id=556, acesso em 01 de fev de 2017.

subordinação no trabalho. Esta relação de dominação traz consigo uma pratica social de múltiplas formas de seu exercício em sociedade e de poder local, que poderão estar presentes nos diversos aparelhos ideológicos do Estado, ou determinados utilizando os mecanismos de coerção.

As políticas econômicas assumem uma a primazia em todo o planejamento e ações dentro de determinados governos, sobretudo os de cunho neoliberal, deixando em segundo plano às políticas sociais. O exame destas reflete, assim, na atividade política, mesmo havendo diferenças substanciais entre as mesmas. A implementação de uma política pública leva em conta um processo bastante complexo, que envolve decisões e medidas concretas. Estas devem ser acompanhadas, (re)avaliadas e corrigidas quando necessárias.

Há um grande desafio da sociedade civil, sobretudo dos referidos movimentos sociais, na luta pela garantia das ações na busca de um completo bem-estar social e, por conseguinte, a melhoria destes relatos, pois são os movimentos sociais que se apresentam como uma luta organizada, politicamente, dentro destas sociedades capitalistas, com finalidade da formulação de determinados pleitos, em suas arenas, na busca da satisfação das demandas sociais existentes. No caso específico deste estudo, a implantação e condução das políticas públicas necessárias à população de baixa renda na referida Região.

Para dar condução a esta política em saúde e sustentabilidade no processo de criação do SUS na Baixada Fluminense foi criado o CISBAF, como instrumento de gestão e articulação das redes de saúde na Baixada Fluminense, na implantação, implementação e avaliação de uma política de saúde eficaz destinada à região.

Relacionamos que, infelizmente, depois de quase décadas de sua criação, ainda há um largo caminho a ser trilhado pelo mesmo para o completo bem-estar social dos vulneráveis residentes nos municípios envolvidos.

Há necessidade de uma analise constante do olhar que insurge das ruas, academias e dos trabalhadores da saúde, pois sem os mesmos os governantes, sobretudo de cunho neoliberal, definirão políticas públicas em prol do Estado mínimo, sucateando o sistema público de saúde e, por conseguinte, levando à míngua a população que necessita do mesmo.

Há necessidade de uma agenda pública onde estarão presentes ações estrategicamente selecionadas para implementação de um determinado conjunto de eventos e atividades, as quais propiciarão à população em geral a transformação de sua realidade social, através de decisões acerca da resolução das demandas sociais apresentadas, as quais

necessitam de constante monitoramento e (re)avaliação de sua eficácia, eficiência e efetividade para o seu correto dimensionamento e, por conseguinte, a preservação dos referidos direitos sociais. Esta avaliação deverá ser multidisciplinar, já que visa interpretar dados e propor ações concretas dentro da política de saúde traçada.

## Referências Bibliográficas


BODSTEIN, Regina Ceie de; SENNA, Mônica de Castro Maia e SOUZA, Rosimary Gonçalves. **Novos desafios à gestão em saúde: a experiência do município de Duque de Caxias, RJ**. *In:* RAP Rio de Janeiro, n(4):b~,79. Jul./AGo. 1999

CARDOSO, Miriam Limoeiro Cardoso. **Sobre as Relações Sociais Capitalistas – debates** pp. 27/36, p.34 *In: Debates e Síntese do Seminário Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo*. Organizado pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio e Laboratório de Trabalho e Educação Profissional em Saúde. Coordenação de L˙cia Maria Wanderley Neves, Marcela Alejandra Pronko e Marco Antônio C. Santos. - Rio de Janeiro: EPSJV, 2007.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 18. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

Dieguez, Rodrigo Chaloub **Autonomia, accountability e coesão interna: uma análise político-institucional de consórcios intermunicipais**. Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Sociologia e Política, 2011

ESCOREL, Sarah e MOREIRA, Marcelo Rasga. **Participação Social**. **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. *In: Giovanella L, Escorel S, Lobato L, Noronha JC, organizadores*. Rio de Janeiro; 2008.

FONTES, Virginia. **A Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980**, p 201-240. *In: Lima, Júlio César França (org.) Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. / Organizado por Júlio César França Lima e Lúcia Maria Wanderley Neves. Rio de Janeiro : Editora Fiocruz/EPSJV, 2006. 320 p., tab., graf.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Fundamentos científicos e técnicas da relação de trabalho e educação no Brasil hoje**, pp 241-288. *In: Lima, Júlio César França (org.) Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. / Organizado por Júlio César França Lima e Lúcia Maria Wanderley Neves. Rio de Janeiro : Editora Fiocruz/EPSJV, 2006. 320 p., tab., graf.

GARCIA, Queli Cristina Jonas. **Análise dos mecanismos de participação social nos municípios de São Bernardo do Campo - SP e Santo André** – SP, p. 167-170 . In*: Anais do VII Semana de Ciências*
*Sociais UNIFESP - (des)Identidade Nacional [=Blucher Social Science Proceedings, v.1, n.1*]**.** São Paulo: Blucher, 2014.
ISSN 2359-2990, DOI 10.5151/socsci-secunifesp-026

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere (vol. 1: Introdução ao estudo da filosofia)**. A filosofia de Benedetto Croce. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques), Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais.** Revista Saúde e Sociedade, v. 13, n. 2, pp. 20-31, maio-ago, 2004.

_____ **Movimentos sociais na contemporaneidade.** Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47, pp. 333-513, maio-ago, 2011.

Goulart, Flavio. **Dilemas da participação social em saúde no Brasil**. Saúde em Debate 2010; 34(84):18-32.

GUIZARDI, Francini Lube; PINHEIRO, Roseni. **Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos Conselhos de Saúde**. Ciênc. saúde coletiva vol.11 n.3 Rio de Janeiro Jul./Sep. 2006 http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232006000300027

LIMA, L. D. et al. **Interdependência federativa na política de saúde: a implementação das Unidades de Pronto Atendimento no estado do Rio de Janeiro, Brasil**. *In: Ciência & Saúde Coletiva*, 20(2):595-606, 2015

MAGALHAES, José Luiz Quadro. **Direito Constitucional. Curso de Direitos Fundamentais**. 3ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2008.

NEVES, L.; LIMA, J. (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

OLIVEIRA, Suelen Carlos de. **Mecanismos institucionais de participação social nos municípios da Baixada Fluminense**. / Suelen Carlos de Oliveira. -
- 2011.101 f.Orientador: Ribeiro, José Mendes Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2011

RESENDE, M.J.B. ; ZANFERDINI, F.A.M.. **JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO DIREITO FUNDAMENTAL**. *In: Direitos sociais e políticas públicas[Recurso eletrônico on-line] organização* CONPEDI/UFS; Coordenadores: Clerilei Aparecida Bier, Eid Badr, Julia Maurmann Ximenes – Florianópolis: CONPEDI, 2015. (24:2015: Aracaju, SE).
SODRÉ, Muniz. A **verdade seduzida: por um conceito de cultura no Brasil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005

SILVA, Vini Rabassa da. **Controle social de políticas públicas – uma reflexão sobre os resultados da pesquisa** in PEDRINI, D.M.; ADAMS. T; SILVA, V.R. (org.). *Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios.* São Paulo: Paulus, 2007, pp. 179-205.
Silva PT. **Políticas Públicas e Poder Popular**. *In:_ Semeraro G. Filosofia e política na formação do educador.* Editora: Idéias e Letras. São Paulo; 2004

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. **Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático,** p. 210-238, in COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (organizadores). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

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

SANTOS, Marta Alves. **Lutas sociais pela saúde pública no Brasil frente aos desafios contemporâneo**. *IN: R. Katál.*, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 233-240, jul./dez. 2013

SCHMIDT, Vera Viviane. **Sociedade Civil Organizada, Políticas Públicas e Políticas de Saúde**. R. Inter. Interdisc. INTERthesis, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, v.3 n. 1 florianópolis jan /jun 2006 pp 1/28, https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/745/10827

SIMIONATTO, Ivete e PFEIFER, Mariana. **Responsabilidade Social das empresas: a contraface da sociedade civil e da cidadania** *In: Revista Virtual Textos & Contextos*, nº 5, nov. 2006, pp 1-20.

SOUZA Jr, Paulo Roberto de. **Os Movimentos sociais e sua participação na criação e desenvolvimento do SUS mo Brasil.** *IN: Revista de Movimentos Sociais e Conflito*s. v. 2, n. 2 (2016): julho/dezembro, pp 98-126. http://www.indexlaw.org/index.php/revistamovimentosociais/article/view/1524

TOLEDO, Luciano Medeiros e SABROZA, Paulo Chagastelles (org). **Movimentos sociais e saúde**. Rio de Janeiro, ENSP/FIOCRUZ, 2013. http://www6.ensp.fiocruz.br/movimentos-sociais/wp-content/uploads/Caderno-Movimentos-Sociais-e-Sa%C3%BAde.pdf, acesso em 20 de abr de 2017.

TOURAINE, Alain. **Em Defesa da Sociologia.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

Bibliografia Complementar

**www.cisbaf.org.br**, acesso em 20 de jan de 2017.