

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Capital social e governança. Elementos da participação social no programa de saúde da família (psf).

Marcos Aurélio Dornelas.

Cita:

Marcos Aurélio Dornelas. (2009). *Capital social e governança. Elementos da participação social no programa de saúde da família (psf). XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1530>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Capital social e governança

Elementos da participação social no programa de saúde da família (psf)

Marcos Aurélio Dornelas.

Doutorando em sociologia/UFPE

madornelas@gmail.com

Apresentação

O objetivo deste trabalho é analisar a participação da sociedade civil no Programa de Saúde da Família - PSF. Pretende também averiguar a importância do capital social enquanto ferramenta de integração e de governança entre executores de políticas públicas e usuários. Os dados empíricos apresentados foram levantados por meio de questionários aplicados a Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e aos usuários dos serviços de saúde do PSF em duas cidades brasileiras, Recife e Porto Alegre. Os dados levantados junto aos ACS, profissionais de saúde recrutados nas comunidades, informam sobre as associações locais e organizações da sociedade civil mais envolvidas com o PSF. Os dados advindos dos usuários permitem traçar o perfil participativo das comunidades e sua capacidade de intervenção social.

Governança e capital social

É nos textos do Banco Mundial que a palavra governança aparece pela primeira vez com o sentido parecido com o empregado aqui. Entendida como a maneira na qual é exercitado o poder na

administração dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento de um país. Neste sentido, a governança é importante para o desenvolvimento sustentável e equitativo e é central para consolidar políticas econômicas. (BANCO MUNDIAL, APUD SANTOS. 1996)

É importante frisar que a discussão da governança é indissociável do problema da governabilidade. Segundo ARAÚJO (2002), a governabilidade:

Refere-se às próprias condições substantivo-materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado. (ARAÚJO, 2002, p 5).

A governança, por outro lado está ligada aos aspectos adjetivos, ou seja, aos instrumentos da governabilidade. Diz respeito à capacidade de um governo em formular políticas e implementá-las. Uma limitação da definição de Araújo é a pouca importância que o autor dá aos atores da sociedade civil na implementação de políticas públicas.

São os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação/implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público. (ARAÚJO, P 5, 2002)

RUA (1997) chama atenção ao fato que a governança compreende duas importantes capacidades: a financeira e a administrativa. Sendo que a primeira diz respeito à quantidade de recursos para implementar, e assegurar a continuidade, de políticas públicas, a segunda diz respeito à capacidade gerencial da política, ou seja, a capacidade de distribuir os recursos da melhor forma possível.

Eli DINIZ, por se turno de certa forma aprofunda os aspectos administrativos apresentados por RUA, para a autora a governança

Relaciona-se mais com a capacidade de governo do Estado no sentido *Lato*, envolvendo a sua capacidade de ação na implementação das políticas e consecução das metas coletivas. Podemos entendê-las como o conjunto dos mecanismos/procedimentos que se relacionam com a dimensão participativa e plural da sociedade, incorporando visões dos vários segmentos. Destaca-se, neste contexto, as capacidades de comando, coordenação, intervenção e implementação como componentes fundamentais da governança. (DINIZ, 1997. p 38)

A função do conceito de governança seria analisar as questões de implementação de políticas públicas para lidar com as demandas por participação da sociedade e até para influenciar essa dimensão participativa da sociedade de uma forma positiva. (DINIZ, 1996)

Desde o fim dos anos 80 no Brasil, uma onda descentralizadora dos serviços públicos vem mudando o perfil principalmente da prestação de serviços de saúde. A governança deste setor, ainda que tenha avançado muito está bastante longe de ser a ideal.

O que tem acontecido de fato, é a busca do aumento da eficiência do Estado, via racionalização dos resultados. Ainda está em construção a esfera pública enquanto fórum da cidadania. Este aspecto é de suma importância para que a governança do setor seja mais que um problema administrativo dos governos, já que a governança prescinde de um fortalecimento da participação da sociedade na formulação, e na implementação das políticas públicas. Desta forma, a preocupação deve, mas que nunca, estar na relação Estado-Sociedade e não apenas a relação entre as esferas do Estado.

Há basicamente duas vertentes de análise do capital social. A primeira preocupa-se com a possibilidade de alocação de recursos que determinados indivíduos podem obter através de suas relações com outros indivíduos, tais recursos são sociais na medida em que são obtidos através apenas da relação estabelecida em redes de sociabilidade (COLEMAN, 1994). A segunda tem como objetivo principal a análise do desenvolvimento em termos no mais das vezes macrossociais (PUTNAM, 1996).

O primeiro grupo de analistas, geralmente envolvidos com problemas microsociais, costuma utilizar com mais frequência a metodologia de redes sociais para chegar as suas conclusões. Atores que ocupam posições estratégicas na rede, especialmente os que fazem ligações entre grupos importantes, tem mais capital social que seus semelhantes, precisamente porque a posição deles na rede os levou a acessar mais e melhores recursos (BURT 2000).

O segundo grupo de analistas do fenômeno capital social utiliza-o como ferramenta de estudo do desenvolvimento de regiões e países. O trabalho fundador dessa perspectiva foi realizado por Putnam (1966) na Itália moderna, seu objetivo foi compreender a diferença de desenvolvimento nas, então recém criadas, regiões italianas. Segundo o raciocínio de Putnam, as regiões centro e norte do país tiveram desempenho institucional melhor que a região sul. Putnam chamou de capital social *“características da organização social, como a confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”* (PUTNAM, 1996, p. 177).

A diferença mais clara entre as duas abordagens apresentadas diz respeito ao lugar que o capital social ocupa na análise. No caso do primeiro grupo de analistas o capital social é um recurso potencial e de alcance mais restrito; comunitário, para usar uma expressão próxima. As suas repercussões em sociabilidades de maior alcance existem, mas são mais difíceis de mensurar.

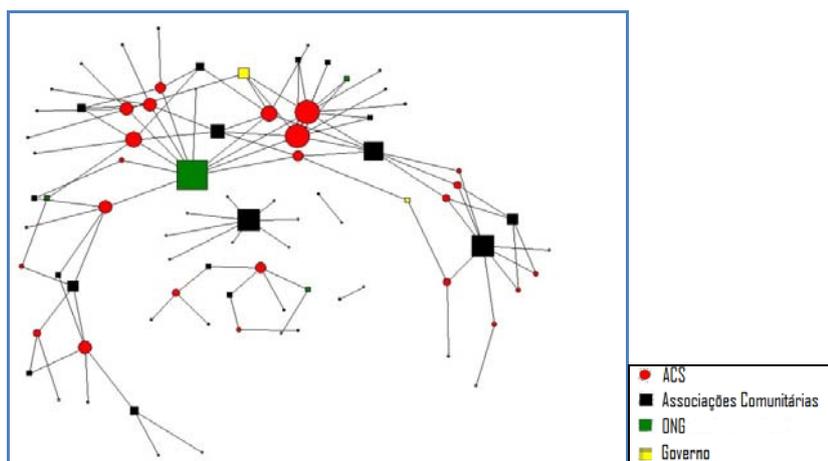
Análise do fenômeno associativo.

Os questionários aplicados aos ACSs¹ permitiram remontar graficamente as relações destes profissionais com os grupos associativos que apóiam os trabalhos do PSF. Utilizou-se o software NETDRAW para tratar os dados aqui apresentados. Os dados foram levantados através de questionários aplicados aos ACS em Recife e Porto Alegre pelo grupo de pesquisa do NUCEM (Núcleo de Cidadania e processo de Mudança). Analisar a inserção das associações por meio dos ACS é um meio viável de verificar o fenômeno participativo da política pública de saúde e identificar quais são os parceiros mais próximos e atuantes.

Em Recife os dados foram levantados na Região Político-Administrativa (RPA) 4, foram entrevistados a totalidade dos ACS locais (152 casos), que citaram 99 entidades. Em Porto Alegre foram entrevistados todos os 46 ACS do Distrito Sanitário Partenon Lomba do Pinheiro, que citaram 45 entidades. Cada entrevistado poderia citar até nove organizações, o que implica dizer que em média, nas regiões analisadas há menos de uma entidade por ACS.

A análise de redes permitirá indicar quais os membros mais centrais numa configuração social esse tipo de indicador é importante na medida em que ser mais central numa rede pode demonstrar uma boa capacidade de interação com os outros membros e acesso diferenciado a recursos e informação circulante na malha associativa. O grau de centralidade, que aparece no sociograma 1, diz respeito ao total de laços diretos que cada um dos componentes da rede recebe.

Sociograma 1- Rede com Grau de centralidade na cidade de Porto Alegre



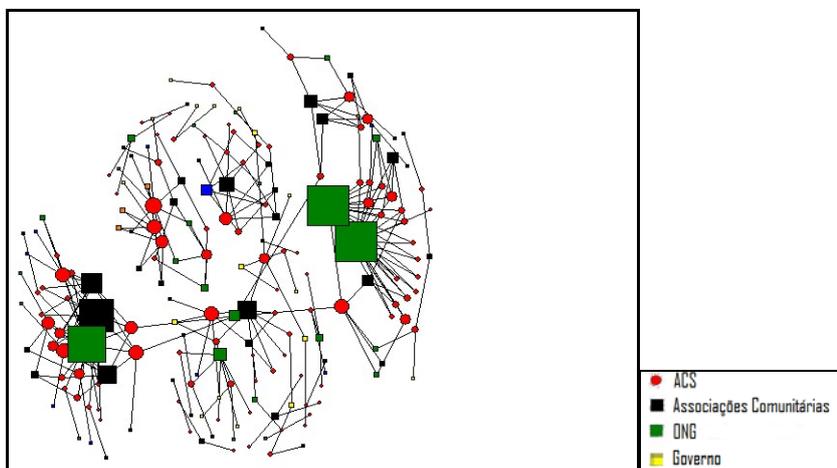
Fonte: Nucem - Levantamento Direto –2006

¹ Esses profissionais, dado o seu perfil diferenciado, estão entre o nível comunitário e institucional Trabalhei mais especificamente sobre os ACS em minha dissertação de Mestrado, disponível no endereço: www.btdtd.ufpe.br/tedeSimplificado//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4573

Na rede dos ACS e entidades em Porto Alegre, observa-se a presença de apenas uma associação híbrida com destaque, ela é o elemento com mais centralidade em toda a rede, porém, aparentemente não tem parceiros com o mesmo poder de influência na rede.

Algumas associações primárias destacam-se também. Alguns ACS aparecem bem centralizados enquanto outros estão bem distantes da rede central. Cabe lembrar que esses profissionais trabalham bastante próximos e moram na mesma comunidade, no entanto, há uma grande disparidade de participação, como esse sociograma indica. Por conta de alguns ACS conhecerem muitas associações e muitos outros citarem poucas, a rede é pequena e bastante coesa em algumas partes e fragmentada em outras.

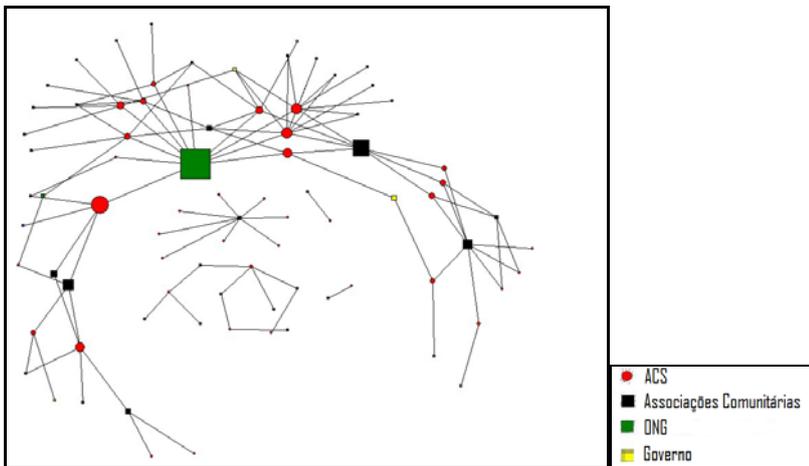
Sociograma 2- Rede com Grau de centralidade na cidade do Recife



Fonte: Nucem - Levantamento Direto –2006

A rede do Recife é maior que a do Porto Alegre mais segue uma tendência da rede da cidade gaucha: as associações primárias e as associações híbridas destacam-se de forma expressiva. É possível perceber que a centralização é menor nesta amostra, embora uns poucos nodos tenham grande destaque a maioria tem pouca centralidade. O *degree* normalizado em Recife é 0.806, em Porto Alegre é de 2.491, no *degree* normalizado leva-se em conta a centralização total e o tamanho da rede. Para evitar distorções, tendo em vista que as redes têm tamanhos diferentes, trabalhou-se com porcentagens. Outro dado que indica a maior centralização na amostra de Porto Alegre é que o indivíduo mais central possui 15.556 de *degree* normalizado (exatamente aquela associação híbrida central no sociograma), em Recife o mais central tem 9.200 do mesmo indicador.

Sociograma 3- Rede com Grau de intermediação na cidade de Porto Alegre

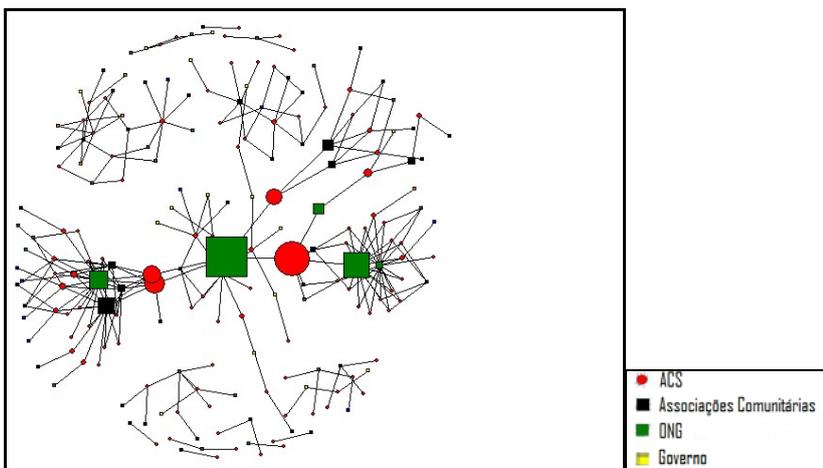


Fonte: Nucem - Levantamento Direto –2006

O grau de intermediação indica a frequência com que um nodo da rede é o caminho mais curto na conexão com os outros, de forma mais específica, mostra o quanto um indivíduo ou entidade é intermediária entre outra que não estão diretamente conectadas. Para a cidade de Porto Alegre, no sociograma 3, a configuração não muda muito em relação à rede da centralidade conforme visto no sociograma 1. É preciso atentar que a importância de uma ONG na rede cresce enquanto vê-se diminuir a importância das associações primárias como intermediárias entre outras associações e entre os ACS.

Em Recife o sociograma que indica o grau de intermediação apresenta uma configuração bastante diferente do gráfico da centralidade na mesma amostra dos ACS da cidade, conforme indicado no sociograma 4.

Sociograma 4- Rede com Grau de intermediação na cidade de Porto Alegre

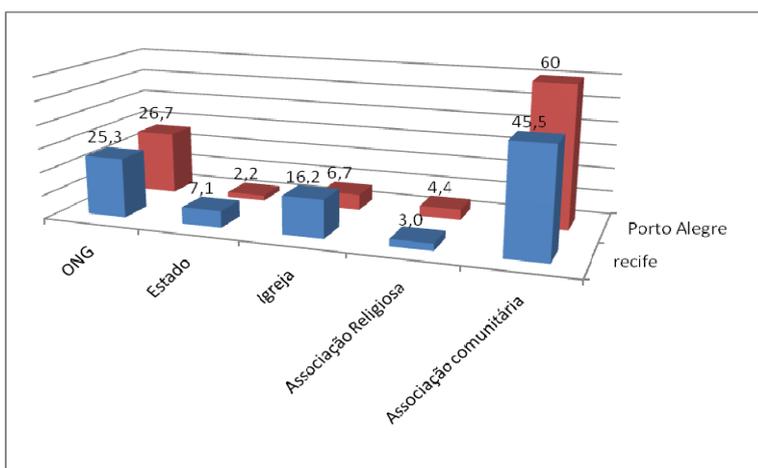


Fonte: Nucem - Levantamento Direto –2006

O sociograma indica a importância das ONGs como ponte entre outras associações e indivíduos, tal qual aparece na rede dos ACS de Porto Alegre. O característico dessa rede é a intermediação dos indivíduos, de forma geral as pessoas têm um poder considerável na rede. É perceptível a importância de três ACS e três ONGs na ligação entre duas sub-redes no centro do sociograma, uma a esquerda, e outra a direita, literalmente esses grupos e ACSs são pontes entre as sub-redes, não fosse sua intermediação a rede não existiria com esta configuração. Uma política pública que pretenda aproveitar o capital social e fluxo de informações nas redes comunitárias deve levar em consideração esse perfil local.

Em Recife, de forma quantitativa, a rede depende bem mais do Estado, da igreja e de grupos associativos religiosos que a rede de Porto Alegre. No Recife mais de 20% das entidades citadas tem perfil religioso: igrejas ou grupos religiosos de leigos. As associações religiosas diferem das igrejas em sua composição, as igrejas são estruturas rígidas e as associações religiosas geralmente são agrupamentos de pessoas com a mesma religião, mas cujos objetivos extrapolam a catequese.

Figura 1 - Entidades ligadas ao PSF por tipo e por cidade



Fonte: Nucem - Levantamento Direto –2006

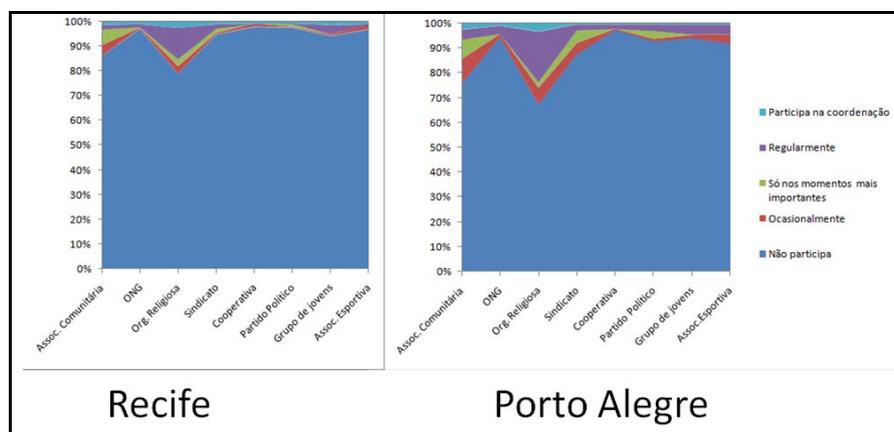
Em Porto Alegre há uma presença menor de grupos religiosos, juntos eles constituem pouco mais que 10%, ainda assim um percentual que merece menção, justamente por não se enquadrar na sociabilidade primária tampouco na secundária como descrito. Entidades governamentais aparecem mais no Recife, o que pode indicar maior concentração de poder nas mãos do Estado no apoio ao PSF. Enquanto em Porto Alegre elas representam 2,2%, em Recife temos quase 10% da rede constituída por esses grupos.

As associações comunitárias, base do fenômeno associativo e da circulação de capital social entre iguais, aparecem com mais força em Porto Alegre, com exatos 60%, no Recife elas constituem

pouco mais de 45%, essa fatia de participação deixada pelas associações primárias é preenchida pelo Estado e pela Igreja. As ONGs têm praticamente a mesma proporção de citação por parte dos ACS nas cidades analisadas, em torno de 25%.

Questionar os moradores das comunidades, publico alvo do PSF, sobre suas formas de associação indicou que grande parte das pessoas simplesmente não participam de qualquer grupo associativo. O gráfico abaixo mostra o perfil associativo dos moradores entrevistados nas mesmas áreas selecionadas para o caso dos ACSs. Percebe-se que o gráfico que representa os casos de Recife, à esquerda, é bem parecido com o de Porto Alegre, à direita. Ainda que nesta última cidade a participação seja maior, a tendência do gráfico é a mesma: a participação se restringe aos grupos religiosos, e em menor número, as associações comunitárias.

Figura 2 - Participação em entidades associativas. Recife e Porto Alegre



Fonte: Nucleo - Levantamento Direto –2006

A política do PSF, no sentido de sua governança local, deve levar em conta o formato de participação em grupos indicado pelas comunidades atendidas. Se são as associações locais e grupos religiosos que mais agregam membros, deve ser nestes grupos o investimento por parte dos executores da política pública objetivando maior participação da comunidade. Em que se leve em conta o que aponta os casos aqui analisados, seria um dos caminhos para uma maior integração da política pública de saúde com a população local.

Considerações finais

No que se refere às redes apresenta nos sociogramas, percebe-se que as ONGs são as entidades com maior poder de articulação entre os ACSs, principalmente em relação poder de articulação e a intermediação, podendo ser um indicador de capital social concentrado nesse tipo de associação. O

capital social geralmente presente nas ONGs diz respeito aos recursos potenciais presentes nas redes sociais que os indivíduos constroem fora de seus ciclos primários, geralmente no trabalho ou na escola. Esse tipo de capital social, como descrito por Granovetter (1983), por ser característico de redes com densidade menor e com a presença de muitos contatos, presta-se muito bem ao fluxo de informação renovada. É exatamente pelo fato de os moradores das comunidades geralmente não participarem das ONGs – basta ver que o número de partícipes em grupos deste tipo na amostra é bem menor que a participação em associações comunitárias – que elas podem servir como ponte entre comunidades diferentes e entre ACSs de pontos diversos, facilitando o aprendizado intercomunitário.

Por outro lado, nas associações comunitárias, o capital social é gerado na relação face a face e cotidiana, fundado na confiança pessoal e nos laços primários. Por conta disso é particularmente importante quanto o assunto é reconhecimento proteção social.(PORTES, 1988) Aparentemente o que falta a esse tipo de associação é por vezes a percepção de sua própria força. Estudos têm indicado que não é exatamente a falta de vocação política ou de engajamento a causa do afastamento das associações populares dos processos decisórios em que elas deveriam ter presença, e sim a tecnicização dos discursos que por vezes exclui aqueles que não dominam o saber necessário a um determinado campo de ação social. (LACERDA, 2006).

Logo, cabe aos executores do PSF, exatamente aqueles localizados na ponta do sistema, traçar planos de governança da saúde local que abarquem a necessidade comunitária de participação e permita a construção de parcerias em que os usuários da política pública possam de fato integrar como elemento não apenas paciente, mas também como avaliador e promotor de mudanças que busquem a melhoria do serviço.

Bibliografia

- ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: MARE/ENAP, 2002.
- BURT, Ronald. The network structure of social capital. In: SUTTON, Robert; STAW, Barry. Greenwich, CT: JAI Press, 2000.
- COLEMAN, James. Foundation of social theory. London: Harvard University Press, 1994.
- DINIZ, Eli Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. IN DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio. Reforma do Estado e democracia no Brasil. : dilemas e perspectivas. Brasília. Editora UNB. 1997
- GRANOVETTER, Mark. The strength of weak ties: a network theory revisited. In: Sociological Theory. San Francisco-CA: Ed. by Randall Collins/ Jossey-Bass, 1983. p. 201-233.
- PORTES, Alejandro. Social Capital. Its Origins and Applications. In: Contemporary Sociology. Annual Review of Sociology 24, p. 1-24, 1998.
- PUTNAM, Robert. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- RUA, Maria das Graças. Governança, autonomia, neutralidade Revista do Serviço Público, ano 48, n.3. Brasília: ENAP, 1997.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996.