UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

GIOVANNA CABRAL DORICCI

TRABALHO FINAL

Trabalho apresentado à disciplina **“**Organizações de Saúde: Conceitos de Administração Pública”.

Docente: Prof. Dr. Carlos Campello

Dezembro / 2015

A Cogestão pensada a partir do conceito de Agir Comunicativo de Habermas

Giovanna Cabral Doricci

Introdução

A proposta deste trabalho decorre das discussões desenvolvidas na disciplina "Organizações de Saúde: Conceitos de Administração Pública", as quais subsidiaram a análise, a partir da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas, de uma das principais políticas de saúde do país, a Política Nacional de Humanização (PNH) e uma de suas diretrizes, a Cogestão.

A PNH foi criada em 2003 pelo Ministério da Saúde com objetivo de reafirmar os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) e de melhorar a qualidade dos serviços oferecidos à população. Um dos seus princípios norteadores centrais reconhece a importância dos processos de gestão do trabalho, os quais refletem diretamente na qualidade do serviço de assistência prestado à população. De modo geral, a PNH objetiva fortalecer o processo da reforma sanitária e fomentar maior comunicação entre os profissionais de saúde e entre estes e os usuários. Embora seja objeto de pesquisas desde a sua criação, a humanização permanece pouco explorada no cotidiano das práticas, em especial das práticas de gestão.

A seguir há uma breve contextualização sobre as principais características desta política, posteriormente há a apresentação dos principais conceitos da Teoria da Ação Comunicativa (TAC), e na sequência a discussão proposta de articulação entre a diretriz "Cogestão" da PNH e a TAC.

A Política Nacional de Humanização

A PNH surgiu como uma proposta de implementação das diretrizes estabelecidas na reforma sanitária e incorporadas na Constituição Federal de 1988, tendo como foco a reestruturação e fortalecimento das relações interpessoais estabelecidas no cotidiano. Assim, esta política destaca que as mudanças estruturais, de organização do SUS, embora imprescindíveis, não são suficientes para que as transformações almejadas se concretizem. Para isso, é necessário que a cultura do país, o modo como os cidadãos, profissionais e usuários concebem a saúde e se relacionam com esta e entre si, transforme-se.

Embora transformações profundas envolvam fatores macropolíticos, como questões sociais, econômicas e políticas, são os fatores micropolíticos, as relações estabelecidas no dia-a-dia, que as tornam possíveis (FRANCO; MERHY, 2006). A PNH envolve ambos os aspectos: ela foca não somente no contexto macropolítico, mas também, e principalmente, no contexto micro, no âmbito das relações, das tecnologias leves[1].

Embora não haja uma portaria específica sobre a PNH, pois ela não se configura como regra ou norma (BRASIL, 2009), há uma fundamentação geral composta por princípios, método, diretrizes e dispositivos apresentados em cartilhas construídas pelo Ministério da Saúde (IGNÁCIO, 2011; BRASIL, 2008). Os princípios são: 1) transversalidade – necessidade de aumentar a comunicação intra e intergrupos; 2) indissociabilidade entre atenção e gestão - alterações nos modos de gerir implicam alterações nos modos de cuidar e vice-versa; e, 3) protagonismo, corresponsabilidade e autonomia dos sujeitos e dos coletivos – princípio que compreende o trabalho como um processo de produção de diferentes realidades sociais, econômicas, políticas, institucionais e culturais. Esta produção é considerada mais efetiva quando os próprios sujeitos envolvidos possuem autonomia para promovê-la. O método da política corresponde ao modo de condução do processo, uma forma que inclui a todos na necessidade de mudança. Quanto às diretrizes, são orientações gerais que expressam o método de inclusão. Dentre elas, são exemplos: a **cogestão**, o acolhimento, a valorização do trabalhador e do trabalho. Já os dispositivos são os arranjos de processos de trabalho que buscam colocar as diretrizes em prática, como, por exemplo, os Grupos de Trabalho de Humanização, formados para difundir a humanização no cotidiano dos serviços (BRASIL, 2008).

A gestão é definida na PNH como campo de ação que objetiva coordenar e articular recursos e trabalho humano em prol da missão da organização de saúde (promoção, prevenção e assistência à saúde) e do interesse dos trabalhadores. O modelo de gestão adotado pela PNH é o de fortalecimento do trabalho em equipe. O prefixo “co”, do termo “cogestão”, indica a inclusão de funções e de sujeitos no âmbito das decisões. O objetivo ao cogerir é analisar a instituição para problematizar modelos de operar/agir e promover mudanças; formular projetos a partir de um espaço de criação e negociação de ideias; compartilhar tomada de decisões; e promover um espaço pedagógico de ensino e aprendizagem mútuos (BRASIL, 2009).

Assim, este modelo de gestão, a Cogestão, se organiza fundamentado na proposta do trabalho em equipe, na construção coletiva (planeja quem executa) e em espaços coletivos que

[1] De acordo com Franco e Merhy (2006) as tecnologias leves correspondem às relações estabelecidas no cotidiano.

garantam que o poder decisório seja de fato compartilhado, por meio de análises, decisões e avaliações construídas coletivamente (BRASIL, 2009, p.12).

A valorização do trabalho em equipe e de novas formas de gestão consiste em um movimento que busca transformar a organização do trabalho na área da saúde. De acordo com Campos (2008), os serviços de saúde importaram um modelo de gestão baseado na lógica de mercado. Este modelo, tradicionalmente chamado de Taylorista na Teoria Geral de Administração, administra pessoas como se fossem instrumentos desprovidos de capacidade e vontade própria, em que o trabalhador não possui autonomia para tomar decisões e a ele são delegadas tarefas simples. Outros autores apontam a necessidade de se desburocratizar os serviços de saúde, o que significa incluir os profissionais nos processos decisórios e pensar formas menos fragmentadas e normatizadas para o contexto de saúde, no qual o que se produz - o cuidado - se dá, em grande medida, na relação entre profissional de saúde e usuário do sistema (MERHY, 1995; MALTA; MERHY, 2003; PINTO, 1995)

Em contraposição a essa lógica de mercado e de organização administrativa hierarquizada do trabalho, a reforma sanitária no Brasil acompanhou o processo de democratização do país, sendo possível identificar princípios e diretrizes democráticos como a participação social, a descentralização e regionalização na configuração do SUS. O modelo tradicional de gestão das indústrias, ao considerar os trabalhadores como instrumentos, constrói um sistema de saúde contrário ao que se espera a partir de fundamentação ideológica democrática. Assim, "No dia-a-dia os serviços ainda são governados segundo diferentes variações do taylorismo .... como se a democracia acabasse nos Conselhos de Saúde ou nas Oficinas de Planejamento ...." (CAMPOS, 1998, p. 865). A PNH, ao contrário, tem como objetivo promover e fortalecer a cultura preconizada pela reforma sanitária. Em especial, no âmbito da gestão, objetiva democratizar as relações de trabalho em todos os níveis de organização do serviço.

Como apontado na introdução, a humanização permanece pouco explorada no cotidiano das práticas de gestão, havendo certa carência quanto a propostas de formulação do modelo de Cogestão. A literatura aponta como possibilidade a abertura de espaços democráticos, espaços de discussão em que todos possam se sentir responsáveis pela gestão do trabalho que exercem (DESLANDES; MITRE, 2009; CAMPOS, 2000; HENNINGTON, 2008).

No entanto, a experiência mostra que haver o espaço não garante a humanização das relações, não garante que os profissionais participem ativamente e se sintam responsáveis pelas decisões. Neste sentido, a Teoria do Agir Comunicativo de Habermas pode contribuir, com sua análise da comunicação, a pensar formas concretas de ação comunicativa para

orientar estes espaços de discussão oferecendo pistas de como construir a democratização das decisões num contexto de alienação do trabalhador.

A Teoria do Agir Comunicativo

Como coloca Pinto (1995) a teoria de Habermas sobre a Sociedade é bastante complexa e incorpora uma série de produções e de autores de diversos campos teóricos como funcionalismo, fenomenologia, marxismo, teoria crítica, teoria dos atos de fala, dentre outras. Considerando a complexidade desta teoria e fundamentada por uma apreensão inicial do tema, há, a seguir, uma apresentação breve dos conceitos-chave que embasam a Teoria da Ação Comunicativa.

Ao analisar a sociedade moderna, Habermas considera que a organização social está pautada em dois níveis: O Mundo da Vida e o Sistema. O Mundo da Vida é a esfera regulada pela busca do entendimento através de procedimentos mediados pela linguagem. Como coloca Uribe Riviera (1995) "...é esse conjunto de referências que os agentes constroem lingüisticamente (sic) e acumulam, servindo para orientar a compreensão de cada ação 'nova'" p. 58 (URIBE RIVIERA, 1995). Já o Sistema é a esfera regida por mecanismos auto-reguladores como o mercado (dinheiro) e o poder administrativo. Muitas vezes, o sistema auto-regulador invade o Mundo da Vida. Á isto, Habermas chamou de "colonização do Mundo da Vida" em que mecanismos auto-reguladores, como o poder e o dinheiro, passam a dominar algo que deveria ser realizado na intersubjetividade, na ação comunicativa, através do consenso entre as pessoas.

Em resumo, a TAC tem como foco central a relação intersubjetiva e a comunicação considerada como princípio ordenador da vida humana. Assim, Habermas entende a ação social como processo de interação construído pela interpretação e entendimento linguístico (VIZEU, 2005).

Considerando a importância da comunicação, a TAC adota o referencial da filosofia da linguagem que compreende a realidade como algo construído coletivamente, na esfera social, sendo uma função da normatização cultural e da ordem social. Assim, a realidade não é apreendida na relação direta entre sujeito e mundo objetivo, há questões de ordem social que interferem nessa relação, o próprio pensamento é mediado pela linguagem, e a linguagem carrega aspectos de ordem cultural. Essa ideia marca o que alguns autores chamaram de "virada da consciência Moderna" em que a consciência, até então pensada a partir da relação homem/objeto, passa a ser analisada a partir da relação intersubjetiva (URIBE RIVIERA, 1995; PINTO, 1995).

Nesta linha de pensamento, a Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, da qual Habermas participou inicialmente, concluiu que a razão, que funcionou como uma promessa de liberdade na era moderna, na verdade, gerou ainda mais dominação humana. A aplicação da Ciência Moderna nas organizações gerou ainda mais opressão dos trabalhadores. Por este motivo, Habermas ressignifica o sentido de racionalidade. Para ele, a racionalidade moderna se configurou como sendo *estratégica*, pois sua finalidade foi controlar e dominar as leis do universo e, consequência disso, foi a dominação do próprio homem. Porém quando ressignificada, a razão pode funcionar como emancipadora. Assim, a racionalidade que emancipa é aquela compreendida sob o ponto de vista da interação linguística, da intersubjetividade e é chamada de *racionalidade comunicativa*, em contraposição à *estratégica* (PINTO, 1995; VIZEU, 2005; URIBE RIVIERA, 1995).

Partindo dessa racionalidade ressignificada a ação comunicativa se fundamenta em um processo de reconhecimento intersubjetivo, como coloca Vizeu (2005) "Nesse tipo de ação, ocorre uma orientação dialógica, tendo em vista que a coordenação mútua é dada em função da capacidade comunicativa, recurso disponível a todos os participantes" (p.14). Conforme trecho citado por Pinto (1995), para Habermas, a ação comunicativa ocorre:

> sempre que as ações dos agentes envolvidos são coordenadas, não através de cálculos egocêntricos de sucesso mas através de atos de alcançar o entendimento. Na ação comunicativa, os participantes não estão orientados primeiramente para o seu próprio sucesso individual, eles buscam seus objetivos individuais respeitando a condição de que podem harmonizar seus planos de ação sobre as bases de uma definição comum de situação. Assim, a negociação da definição de situação é um elemento essencial do complemento interpretativo requerido pela ação comunicativa" (1984, p. 285, 286, citado por Pinto, 1995).

Assim, quando dois indivíduos interagem com a finalidade de dominação um do outro, o que opera nesse espaço intersubjetivo é a comunicação estratégica e a busca por atingir objetivos individuais. Por outro lado, se a interação estiver pautada em uma harmonização dos planos e uma negociação que favoreça a todos, a lógica que opera é a da ação comunicativa, e o resultado é o consenso. Este espaço se configura como sendo democrático e deixa de ser colonizado pelo Sistema.

A Cogestão como Ação Comunicativa

Como apontado na introdução, há atualmente um forte debate no campo da saúde pública que compreende a necessidade de uma transformação cultural que abarque mudanças nas relações entre os sujeitos, e consequentemente mudanças nos modelos de gestão. Assim, o

enfoque deste debate recai sobre as relações interpessoais, as tecnologias leves, a chamada micropolítica (FRANCO; MERHY, 2006; MERHY, 1995).

A PNH corresponde a uma política que busca dar voz a esse movimento através da indicação de diretrizes que possam guiar a prática cotidiana dos profissionais de saúde em busca de se construir relações que sejam mais democráticas e que tenham como resultado a corresponsabilidade e a inclusão de todos, porém, ela não oferece um protocolo de ações ou normas que devam ser colocadas em prática, permanecendo algo livre para ser construído instersubjetivamente.

Habermas da mesma forma compreendia a ação intersubjetiva como aquela guiada pela racionalidade comunicativa, ou seja, a racionalidade capaz de emancipar o ser humano da dominação gerada pela racionalidade instrumental. Para ele, os espaços democráticos como os conselhos populares poderiam proporcionar o agir comunicativo e a busca pelo entendimento.

Assim, considerando a proposta da PNH de resgatar os princípios democráticos da Reforma Sanitária através da valorização do trabalho em equipe, e a fundamentação teórica da TAC, pode-se considera-la como uma ferramenta analítica importante para se pensar a Cogestão. Através da TAC é possível analisar a comunicação estabelecida nos espaços de discussão das equipes, o que pode auxiliar os profissionais a identificarem o que estão construindo, quais ações sua comunicação tem gerado, e como o Sistema tem colonizado um espaço que deveria servir ao Mundo da Vida.

Em geral, o simples agrupamento dos profissionais nas reuniões de equipe não garante o bom funcionamento deste espaço, pois, a sociedade ocidental compartilha uma cultura que valoriza a comunicação estratégica. Assim, quando os indivíduos se comunicam, e possuem pontos de vista diferentes, logo partem para a lógica do debate em busca de quem está correto (MCNAMEE, 2010). Este referencial cultural se manifesta nas ações individuais e atrapalha o agir comunicativo, pois os indivíduos não ouvem um ao outro com legitimidade, a escuta é para rebater a fala do outro, para ganhar a discussão, o que se configura como disputa pelo poder, mecanismo auto-regulador do Sistema. Posicionar-se nas discussões de uma forma diferente exige dos indivíduos um reconhecimento do outro, e para isso, a análise do que fazem junto ao se comunicarem, pode ajudá-los a perceber o que constroem, e o que poderiam construir ao se comunicar de modo autêntico.

A cultura do debate seria uma forma de “colonização do Mundo da Vida”. A comunicação, que tem em seu fim a interação intersubjetiva, ao ser colonizada passa a servir como ferramenta de dominação. O contexto de busca pela verdade implantado no Mundo da Vida pela ascensão da Ciência Moderna fez com que a comunicação passasse a servir para o debate, até mesmo nas conversas mais corriqueiras. Quando duas pessoas discordam, elas

imediatamente entram em uma linguagem instrumental e argumentativa que busca dominar o pensamento da outra, esse modo de funcionamento se reproduz nas discussões das equipes o que atrapalha a construção do entendimento.

Neste formato, se instaura na intersubjetividade o jogo da competição e dominação. Em contrapartida, se a comunicação for entendida como uma forma de se conhecer verdadeiramente o ponto de vista do outro, se ela se dá como uma ação racional comunicativa, ao invés de instrumental, a troca de informações e a busca pelo consenso dão abertura para se estabelecer relações horizontais e democráticas, em que todos os envolvidos são valorizados.

Partindo da discussão que se pretende realizar, de que não basta uma estrutura organizacional definida para que a gestão compartilhada ocorra, compreendemos a falta de normativa estruturada pela PNH como uma abertura para a construção do trabalho compartilhado com base na experiência vivida entre os profissionais no cotidiano. Não ter uma estrutura definida pode ser libertador, mas por outro lado, não se pode deixar de refletir sobre quais são as melhores formas de se construir coletivamente relações que permitam uma ação comunicativa.

Neste sentido, a TAC contribui, em grande medida, para que se possa analisar os espaços de discussão. Como os profissionais têm se comunicado nos espaços coletivos? Prevalece a comunicação estratégica? Há uma intenção de dominação? Há mecanismos auto-reguladores que invadem esses espaços que deveriam ser próprios do Mundo da Vida?

Uma breve análise das experiências vividas nessas reuniões coletivas, como Conselhos de Saúde, denuncia a disputa política de poder, a disputa entre as profissionais, e os desmandes da indústria farmacêutica influenciando as decisões tomadas. Tomar consciência dessa colonização do Mundo da Vida pode auxiliar os profissionais a se colocarem como sujeitos das decisões que, atualmente, acabam sendo auto-reguladas. Perceber este movimento para o qual os profissionais são levados pode fomentar um desejo de participar das decisões e de se comunicar de modo autêntico, buscando através do diálogo, o entendimento de quais decisões são melhores para todos os envolvidos. Porém, é necessário cuidado, pois a própria proposta de abrir espaços coletivos de discussão, em prol da tomada de decisões democráticas, pode funcionar como mais uma estratégia, em que o sistema auto-regula e coloniza o espaço que deveria ser do Mundo da Vida.

Considerações Finais

Este breve ensaio escrito como trabalho final de uma disciplina da Pós-Graduação teve como objetivo analisar o modelo de gestão adotado pela PNH a partir do referencial teórico do agir comunicativo desenvolvido por Habermas.

Considerando a densidade dos estudos realizados por Habermas, as ideias desenvolvidas, e ainda iniciais neste trabalho, surgem como uma proposta para se pensar modos de interação que possam construir uma gestão que seja democrática e compartilhada. Para que isso ocorra, é necessário que os profissionais se comuniquem de modo autêntico e que valorizem uns aos outros em suas proposições. A lógica pretendida é a da busca pelo consenso através das negociações de entendimentos.

Assim, é necessário que os profissionais tomem conhecimento do papel estratégico da comunicação que desenvolvem e de como, muitas vezes, o Sistema e seu funcionamento auto-regulador coloniza o Mundo da Vida, o mundo das decisões que deveriam ser tomadas por eles, em seus contextos de trabalho. Reconhecer este funcionamento pode dar abertura para que as equipes se sintam protagonistas e corresponsáveis pelo trabalho que desenvolvem, o que corresponde a um dos objetivos centrais da Cogestão e da PNH.

Referências[2]

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Núcleo Técnico da Política Nacional de Humanização. **HumanizaSUS***:* documento base para gestores e trabalhadores do SUS. Série B. Textos Básicos de Saúde, Brasília: Ministério da Saúde, 2008.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção a Saúde. **Política Nacional de Humanização da Atenção e Gestão do SUS**. Gestão Participativa e Cogestão. Série B. Textos Básicos de Saúde, Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

CAMPOS, G.W.S. O anti-Taylor: sobre a invenção de um método para co-governar instituições de saúde produzindo liberdade e compromisso. **Cad. Saúde Pública**, v. 14, n. 4, p. 863-870, out-dez 1998.

CAMPOS, G.W.S. **Um método para análise e co-gestão de coletivos - a construção do sujeito, a produção do valor de uso e a democracia em instituições: o método da roda**. São Paulo: Hucitec, 2000.

CAMPOS, G.W.S. Como reiventar a gestão e o funcionamento dos sistemas públicos e organizações estatais? **Ciência & Saúde Coletiva**, v.13 (supl 2), p. 2019-2028, 2008.

DESLANDES, S. F.; MITRE, R. M. A. Processo comunicativo e humanização em saúde. **Interface – Comunic., Saúde, Educ,** v. 13 (supl 1), p. 641-9, 2009.

[2] De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023

FRANCO, T. B.; MERHY, E. E. Programa de Saúde da Família (PSF): Contradições de um Programa destinado à mudança do modelo tecnoassistencial. In: E. E. Merhy, H. M. M. Junior, J. Rimoli, et al. **O trabalho em saúde: olhando e experienciando o SUS no cotidiano.** (pp. 55-133). São Paulo: Hucitec, 2006.

HENNINGTON, E.A. Gestão dos processos de trabalho e humanização em saúde: reflexões a partir da ergologia. **Rev Saúde Pública**, v. 42, n.3 p. 555-61, 2008.

IGNÁCIO, P. S. **Caminhos para avaliação: a construção de uma proposta de avaliação de dispositivos que favorecem a diretriz de clínica ampliada da política nacional de humanização da atenção básica.** 168 f. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fiocruz, 2011.

MALTA, D. C.; MERHY, E.E. A micropolítica do Processo de Tabalho em Saúde – Revendo alguns conceitos. **Reme – Rev. Min. Enf.** v.7, n. 1, p. 61-66, 2003.

MCNAMEE, S. Research as social construction: transformative inquiry. **Saúde e Transformação Social. v.**1, n.1, p. 09-19, 2010.

MERHY, E. E. Em busca do tempo perdido: a micropolítica do trabalho vivo em saúde. In: MERHY, E. E.; ONOCKO, R. (Orgs.). **Agir em saúde: um desafio para o público.** São Paulo: Hucitec, p. 71-112, 1997.

PINTO, J. M. R. A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à Administração escolar. **Paidéia, FFCLRP-USP**, Ribeirão Preto, Fev-Ago, 1995.

URIBE RIVIERA, F.J. **Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico**. [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1995. 216 p.

VIZEU, F. Ação Comunicativa e Estudos Organizacionais. **RAE,** v. 45, n. 4, p. 10-21, 2005.