

**UNIVERSIDADE VILA VELHA – ES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**DEMOCRACIA DELIBERATIVA EM CONSELHO MUNICIPAL DE  
SAÚDE: A REPRESENTAÇÃO DOS CONSELHEIROS.**

**EDYVAR DE MATTOS GUIMARÃES**

**VILA VELHA / ES**  
**MARÇO / 2015**



**UNIVERSIDADE VILA VELHA – ES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**DEMOCRACIA DELIBERATIVA EM CONSELHO MUNICIPAL DE  
SAÚDE: A REPRESENTAÇÃO DOS CONSELHEIROS.**

Dissertação apresentada a  
Universidade Vila Velha, como pré-  
requisito do Programa de Pós-  
Graduação em Sociologia Política, para  
obtenção do grau de Mestre em  
Sociologia Política.

**EDYVAR DE MATTOS GUIMARÃES**

**VILA VELHA / ES**  
**MARÇO / 2015**

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

- G963d    Guimarães, Edyvar de Mattos.  
          Democracia deliberativa em Conselho Municipal de Saúde: a  
          representação dos conselheiros / Edyvar de Mattos Guimarães. – 2015.
- 114 f.
- Orientador: Paulo Edgar da Rocha Resende.  
          Dissertação (mestrado em Sociologia Política) – Universidade Vila  
          Velha, 2015.  
          Inclui bibliografias.
1. Democracia. 2. Controle Social. 3. Sociedade Civil. 4. Políticas  
          Públicas. I. Resende, Paulo Edgar da Rocha. II. Universidade Vila Velha. III.  
          Título.

CDD 353.78

**EDYVAR DE MATTOS GUIMARÃES**

**DEMOCRACIA DELIBERATIVA EM CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE: A  
REPRESENTAÇÃO DOS CONSELHEIROS**

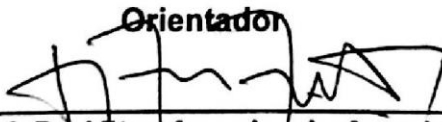
Dissertação apresentada à  
Universidade Vila Velha, como  
pré-requisito do Programa de Pós  
Graduação em Sociologia Política  
para obtenção do grau de Mestre  
em Sociologia Política.

Aprovada em 09 de março de 2015.


**BANCA EXAMINADORA:**



**Prof. Dr. Paulo Edgar da Rocha Resende**  
**Universidade Vila Velha-ES - UVV**  
**Orientador**



**Prof. Dr. Vitor Amorim de Angelo**  
**Universidade Vila Velha-ES - UVV**



**Prof. Dr. Félix Ramon Ruiz Sanchez**  
**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC**



A escultura de Elisa Bracher, em exposição no Jardim das Esculturas no Ibirapuera, São Paulo, SP, não tem título. Mas ao vê-la, talvez levado pelo ativismo mental da elaboração desse trabalho, impôs-se em nós uma visão da Cidadania construída sobre três grandes eixos: solidariedade, democracia, direitos humanos. Sempre haverá uma pequena diferença entre eles, mas nos caberá sempre buscar reduzir ao mínimo a diferença de apreço por cada um deles. Caso não seja essa a proposta da escultora, perdoo-nos, mas usamos da arte o que ela nos traz de melhor: a provocação (foto, arquivo pessoal).

## **DEDICATÓRIA**

Ao meu Querido Pai, Edylio e  
à minha Querida Mãe, Glorinha.

*(In memoriam)*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecer é difícil, sempre complicado: podemos esquecer alguém ou mesmo não reconhecer aqueles que nos garantiram a construção, a partir até mesmo de sua ação indireta, do ambiente necessário ao desenvolvimento intelectual para a realização de um trabalho desse tipo. Felizmente, aprendemos cedo a reconhecer em outros a importância de sua participação em nossas ações.

Assim, preciso iniciar sempre agradecendo à minha querida esposa Rosane, companheira maravilhosa que a tudo incentiva, estimula, reconhece e ajuda.

Aos meus filhos maravilhosos, Mariana, Luciana e Luís Felipe, que são uma espécie de diploma que dei a mim mesmo me graduando como pai e minha máxima motivação para que eu “permaneça na estrada”. Quero também agradecer ao meu querido genro Raphael, que com sua verve bem humorada, me fez relaxar por diversas vezes durante a elaboração deste trabalho.

Ao meu caro orientador, prof. Dr. Paulo Resende, jovem pesquisador, professor dedicado e paciente orientador, que nos ajudou a desconstruir muitas de nossas ideias possibilitando que, com sua inteligência, seu conhecimento específico da área, surgisse um quadro mais claro e mais fundamentado e abrangente ao longo de todo o período de acompanhamento.

Meu agradecimento aos integrantes da banca de qualificação, profa. Dra. Márcia Prezotti e prof. Dr. Vitor Amorim de Angelo, que foram fundamentais na adequação do trabalho para que a pesquisa final pudesse proporcionar um resultado coerente com o que fora proposto.

Aos meus queridos colegas do Programa de Pós Graduação em Sociologia Política da UVV, pela caminhada generosa e gratificante que fizemos juntos durante esses dois anos, especialmente lembrando suas atuações nos debates ao longo dos encontros – que os mais descuidados poderiam chamar de aula – onde tínhamos a chance de refletir, com o brilhantismo de nossos colegas e professores, os mais relevantes tópicos da Sociologia Política.



Um agradecimento especial às colegas, Suelem, Thaíssa, Moara, Sayonara, que, de uma forma ou de outra, me auxiliaram, me orientaram, me incentivaram, ou apenas, quando o cansaço toma conta, a impaciência se manifesta, o ardor decai, e o aborrecimento se torna presente, souberam me animar e impulsionar em um novo ânimo para que se concluísse o que estava iniciado.

Um agradecimento todo especial a uma querida professora que nos marcou profundamente pelo brilhantismo e entusiasmo com que expõe seu pensamento, a profundidade com que demonstra conhecer os temas e, em especial, por deixar ver nos seus olhos o brilho do prazer em lecionar. Obrigado, profa. Dra. Manuela Vieira Blanc.

Ao prof. Dr. Aloísio Krohling, ao prof. Dr. Pablo Ornelas Rosa, ao prof. Dr. Riberti de Almeida Felisbino, a profa. Dra. Maria da Penha Smarzaro Siqueira, ao Prof. Dr. Márcio Carneiro, a profa. Dra. Tânia Mara Zanotti Frizzera e a profa. Dra. Teresa Cristina da S. Rosa, a todos meu inesquecível agradecimento pelas horas de prazer em tê-los como professores-debatedores experientes, equilibrados, pacientes, em nossas inesquecíveis aulas-lazer.

Ao amigo guarapariense Ewerton Pereira de Jesus, brilhante acadêmico de direito, cujo auxílio foi de suma importância para a realização deste trabalho.

Aos conselheiros que participaram com suas entrevistas esclarecedoras e pelo apoio incondicional à nossa pesquisa.

Aos funcionários Andrea S. Araujo e Edson Rodrigues Filho que são fundamentais no apoio às decisões e soluções de nossas necessidades junto às questões administrativo-burocráticas.

Grato, à todos.

*Life is what happens to you  
while you're busy making others plans.*

(John Lennon)

## **Lista – quadros e anexos**

Quadro 1 - Assuntos abordados pelo conselho, a partir do registro contido nas atas.....	89
Quadro 2 - Avaliação dos temas e sua abordagem .....	89

Anexo 1 - Relação das atas e dos temas abordados.....	106
Anexo 2 - Relação dos temas abordados, separados em três grupos.....	110
Anexo 3 - Relação das Entrevistas Realizadas .....	114
Anexo 4 - Roteiro para entrevista.....	115

## RESUMO

GUIMARAES, Edyvar de Mattos, M. Sc., Universidade Vila Velha – ES, março de 2015.

**Democracia deliberativa em conselho municipal de saúde: a representação dos conselheiros.** Orientador: Paulo Edgar da Rocha Resende.

O debate da construção da cidadania ganhou novos contornos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Especialmente, ganham expressão novos instrumentos de participação popular, entre eles os conselhos gestores, cujo objetivo, entre outros, é exercitar o controle social sobre o uso de recursos públicos. Os conselhos gestores estão inseridos no texto constitucional e são efetivo instrumento de participação popular na elaboração de políticas públicas e na definição da aplicação de recursos públicos. Apresentamos os conselhos gestores de políticas públicas como espaços públicos de discussão e debate com ênfase em seus aspectos participativo e deliberativo. Exercitam o controle social da execução de políticas públicas como instrumento de democracia participativa. Buscamos descrever a representação política dos conselheiros e a observação de um caso real analisando a participação dos conselheiros a partir dos registros em Atas. O conselho é visto como um espaço de negociação onde se busca partilhar o poder mas com preponderância do Estado sobre as decisões, em detrimento da sociedade, apesar da composição majoritariamente mais poderosa dos conselhos a partir da sociedade civil. Estudamos aspectos dessa dificuldade por meio da definição da forma legal de constituição do conselho, pela capacitação dos conselheiros e pela representatividade dos conselheiros.

**Palavras-chave:** democracia participativa, democracia deliberativa, conselhos gestores, controle social, representação, sociedade civil, Estado.

## **ABSTRACT**

GUIMARAES, Edyvar de Mattos, M. Sc., University Vila Velha – ES, March, 2015.

**Deliberative democracy within the public health councils: the councils representation.**

Advisor: Paulo Edgar da Rocha Resende.

The debate about citizenship construction has gained new dimensions after the promulgation of the Federal Constitution in 1988. Mainly new instruments of popular participation have obtained highlights, such as councils that, among other things, seek to exercise social control of public money. The councils are inserted in the Constitution and are effective instruments of popular participation in public policy elaboration and in defining how public resources should be used. We present public policy councils as public spaces of discussion and debate, emphasizing their participatory and deliberative aspects. They exercise the social control of public policy execution as an instrument of participatory democracy. The council is considered a space of negotiation where the people seek to share power and where each counselor is a representative. The counselor is holder of a mandate with limited legitimacy considering the poor quality of its representation and the decision-making dominance of the State over the society, despite the overwhelming more powerful composition of the councils by civil society.

**KEY-WORDS:** participatory democracy, councils, social control, civil society, the State.

## Sumário

<b>Introdução .....</b>	<b>16</b>
<b>A busca.....</b>	<b>16</b>
<b>Cidadania como solidariedade entre os homens.....</b>	<b>18</b>
<b>A participação social pós Constituição de 1988.....</b>	<b>18</b>
<b>O objetivo deste trabalho .....</b>	<b>21</b>
<b>Capítulo 1 – Democracia, democracia direta e democracia participativa .....</b>	<b>25</b>
1.1 – Democracia, democracia direta e cidadania.....	25
1.2 – A construção da cidadania e dos direitos do homem. ....	27
1.3 – A democracia representativa e o dilema de decidir ou outorgar o poder de decidir. ..	28
1.3.1 - O Mandato: o que contém a representação e os direitos de representar e ser representado. ....	28
1.4 - A Democracia como método: a garantia do método e a do sistema se confundem. ....	30
1.5 - A participação, a inclusão e a deliberação. ....	31
1.6 - A participação com deliberação.....	35
1.7 – Deliberação na esfera pública: a participação sem deliberação e o papel das elites. ..	38
1.8 – Uma perspectiva que consegue aproximar a deliberação, por elites governantes, com a participação.....	41
1.9 - Democracia participativa e deliberativa: um arranjo promissor. ....	42
1.9.1 - Os minipúblicos.....	44
1.9.2 - A democracia participativa e deliberativa dá conta de problemas radicais. ....	47
<b>Capítulo 2 – O controle social da execução de políticas públicas como instrumento de democracia participativa.....</b>	<b>50</b>
2.1 - Accountability e controle social: instrumentos da sociedade civil na relação com o estado. ....	50
2.2 - Caracterização da administração pública brasileira e a importância do controle social	52
2.3 - Os conselhos gestores como mecanismos importantes também na definição da destinação de recursos.....	54
2.4 – Controles: Administrativo, Social e Jurídico.....	55
<b>Capítulo 3 – Os Conselhos de Políticas Públicas, a Constituição Federal de 1988 e a participação e o controle social.....</b>	<b>59</b>
3.1 – A criação e o contexto em que foram criados os conselhos .....	59
3.2 – Classificação e características dos conselhos: o conselho de saúde .....	63
3.3 - A Situação no Espírito Santo .....	68
3.4 - A situação no Conselho de Saúde de Guarapari.....	69

3.5 - A formação técnica dos conselheiros e sua importância .....	70
<b>Capítulo 4 – A representação exercida pelos conselheiros no espaço do conselho .....</b>	<b>73</b>
4.1 - A representação política dos conselheiros e a observação de um caso real .....	73
4.2 - A representação do conselheiro, a relação Estado e sociedade e a importância de uma base para negociação.....	83
4.3 Análise das Atas e Observação das Reuniões .....	85
4.3.1 - A participação dos conselheiros analisada a partir dos registros em atas .....	87
<b>Considerações finais .....</b>	<b>93</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>99</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>106</b>

## Introdução

### A busca

João, recém-integrado ao mundo da paternidade, do amor de um pela vida do outro, do desprendimento absoluto por quem se ama, carrega seu filhinho nos braços, que geme, choraminga, parece sofrer. Decidido a buscar auxílio urgente, João carrega o garotinho pelas ruas empoeiradas do seu bairro. Dentro de alguns minutos, João ingressará no sistema de assistência à saúde. E conhecerá, pela porta da frente, todas as vicissitudes possíveis de um pedido de socorro ao Estado.

Após um tempo, que lhe parece interminável nas filas (sim, filas, no plural mesmo: há uma para classificação, outra para cadastramento e somente após passar por todas elas é que se efetuará o acesso ao sistema), João precisará pacientemente atender a todas as questões que lhe serão formuladas: cadastro com informações pessoais e do seu filho e caracterização dos sintomas da criança. Após completo esse procedimento, será orientado a aguardar (aguardar com uma criança no colo que choraminga, soluça e geme). Enquanto espera, observa o aspecto do pequeno prédio com paredes que precisam de reparos, pisos soltos, tetos com infiltrações. O ambiente é pequeno para tanta gente. Há muitos que esperam e são de todas as idades. Jovens, crianças, idosos. São questões pessoais, particulares, de indivíduos e suas doenças, que se misturam e, durante algumas horas, despertam o interesse mútuo entre todos. João tudo observa.

Procura água para seu filhinho. O único aparelho de água potável que vira no corredor ao entrar parece não estar funcionando. Uma mão amiga, muito comum na solidariedade que se estabelece nessas condições, oferece uns goles de uma garrafa pela metade e com um conteúdo pra lá de quente. Houve chamar o nome de seu filhinho e dispara para a sala de atendimento. É o chamado para que ele possa ser examinado pelo profissional de saúde.

Uma maca sofrível, descascando o que um dia foi uma pintura própria para desinfecções, uma cadeira e uma mesa em condições semelhantes, é a mobília à disposição. O atendimento é com um médico solícito, gentil mesmo, que o atende em uma língua estranha, diferente, mas que em alguns momentos parece ser possível



identificar algumas palavras. Usando gestos, algumas palavras misturadas em dois idiomas, o profissional pergunta sobre o menino e suas condições anteriores. O pai, o nosso João, busca responder e se explica em uma única língua e poucos gestos. Seu pouco conhecimento, seus poucos anos de escola, não lhe permitem o desassombro necessário para tratar com uma situação dessas. Felizmente, o profissional é solícito. E ajuda. Após uma brevíssima consulta com o profissional de saúde, recebe a indicação para submeter seu filho a exames e um rol de medicamentos.

Na farmácia da unidade de saúde, é informado que infelizmente o medicamento indicado está em falta. João terá de desembolsar alguns muitos reais que lhe farão falta no orçamento minguado. E os exames? Bom, é preciso entrar em outra fila e aguardar uma vaga, o que poderá acontecer nos próximos dias.

João, nesta história fictícia, mas que insiste em acontecer diariamente em nossas cidades, é mais um brasileiro que busca entender por que o Estado não consegue atendê-lo em momentos mais significativos de sua vida, com a qualidade de serviços compatível com os recursos aplicados, especialmente quando se trata de uma doença de seu filho, ou de alguém que ama, e que necessita de atendimento imediato.

João é parte da sociedade civil – a desorganizada – que procura o Estado, mas não o encontra com a eficácia e eficiência que deseja. João desconhece a participação popular, os movimentos sociais, a possibilidade de influir em políticas públicas, a existência de conselhos de saúde que poderiam atuar de forma mais efetiva para garantir seu direito à saúde. Mas é preciso a participação de João para isso. Para que ele possa contar com auxiliares que o ajudem a encontrar o caminho dessa relação com o Estado e que poderá aproximá-lo cada vez mais de tornar-se sujeito desse direito social: o da saúde.

Não se trata apenas de garantir um direito social inscrito na Constituição Federal, mas de construção da cidadania. E a cidadania precisa ser vista como algo além do exercício de um direito de voto apenas. Sua participação “cívica” – restrita ao voto – nos impõe conversar com João a respeito de algumas questões substanciais para que possa construir a cidadania inteira.

## **Cidadania como solidariedade entre os homens**

A universalidade deve ser o centro da discussão da cidadania. Não se pode construir a cidadania dividindo os indivíduos, quanto aos direitos sociais aplicáveis, em duas categorias de público: os cidadãos, que estão cobertos por um sistema de proteção social para o qual contribuem e os pobres que são alvo de políticas e programas sociais para suporte aos patamares mínimos de sobrevivência (COHN, 2000).

A construção da cidadania deve mudar a posição do indivíduo e colocá-lo frente ao Estado como sujeito e não como objeto. O que se discute é a solidariedade: os homens colocados em vínculos de dependência recíproca estabelecendo uma nova solidariedade da sociedade industrial moderna. Os cidadãos devem estar associados numa obra comum, desigualmente, complementarmente. A solidariedade é mantida e considerada conforme se amplia o grau de complexidade da sociedade. O Estado não deve tratar a todos igualmente. Isso seria injusto. Os desiguais devem ser tratados desigualmente e ao Estado cabe a preocupação social para realizar então a justiça social. (CASTEL, 2010).

## **A participação social pós Constituição de 1988**

A garantia do controle social do Sistema Único de Saúde via participação popular é previsto na Constituição Federal. Por via legal, os conselhos de saúde estão diretamente incumbidos de deliberar sobre esse sistema. A garantia aos conselhos da possibilidade de fiscalizar e intervir nos negócios públicos que tenham relação estreita com a saúde e o exercício de controle do cidadão sobre o público, “o olho do dono”, deve propiciar um aumento da eficiência e da eficácia dos serviços (TATAGIBA, 2002, p. 47).

Os conselhos gestores de políticas públicas são instrumentos onde se realiza a democracia participativa. Há um viés representativo dado que seus indicados são eleitos em suas categorias e um viés direto por que seus membros estão intimamente ligados à sociedade civil e são os que tomam decisões. São espaços públicos onde se realiza a experiência da democracia, a “democratização da gestão estatal” (DAGNINO,

2002, p.10). Os conselhos gestores de políticas públicas foram definidos pela lei como instrumentos para fazer chegar ao gestor - o poder público, a representação do Estado – as falhas existentes no sistema e as necessidades da sociedade que procura o Estado para solucioná-las.

É o caminho percorrido pelas demandas havidas na sociedade civil , que chegam aos conselheiros e são levadas ao poder público. A sociedade, os conselheiros e o Estado são combinados em uma equação que deverá produzir a melhor formatação de uma decisão que possibilite executar a política pública com o objetivo de oferecer o maior retorno material aos que dela necessitam: eficácia, eficiência e efetividade. A relação deveria ser capaz de reduzir os interesses de grupos frente ao interesse maior da sociedade (TATAGIBA, 2002).

A análise das teorias democráticas permite elaborar um entendimento a cerca dos conselhos e seu real funcionamento: a observação deles a partir de suas realidades, da relação existente entre as definições legais e a realidade do exercício do controle social exercido por esses conselhos, pode nos dar informações relevantes para uma contribuição ao entendimento de sua relação com o exercício da democracia participativa e deliberativa. Afinal, é o conselho realmente um instrumento como quer a concepção mais favorável? Ou será apenas uma instrumentalização do Estado visando sua própria existência e sobrevivência a partir do relaxamento de tensões havidas na relação Estado e sociedade e que, dessa forma, é oferecido ao cidadão como um espaço de participação? Será o espaço dos conselhos capaz de produzir consenso entre posições divergentes nos interesses de Estado e sociedade a fim de encontrar o elemento que lhes permita realizar juntos os interesses dessa sociedade?

Temos uma retomada do processo de construção da cidadania em novas bases pós Constituição de 1988. A abertura democrática, iniciada com o fim da ditadura, salientou o papel da sociedade civil frente ao Estado e inseriu a democracia direta na Constituição Federal: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]” (BRASIL, 2001). A Carta de 1988 garantiu a existência de um modelo que inclui, especialmente, os Conselhos de Políticas Públicas como instrumento de controle social pela participação popular (DAGNINO, 2005, p. 64, Notas 1).

Esse processo de construção da participação popular pós Constituinte de 1988 inclui acesso à informação, espaços públicos de questionamentos e de debates, influência nas decisões administrativas e no acompanhamento e fiscalização da execução de programas de governo. É o processo de democratização, iniciado há mais de duas décadas a partir da transição democrática e da promulgação da Constituição de 1988, que inclui em suas causas o contexto de uma crise econômica que se exacerba nos anos 80, de uma crise política com raízes nos governos autoritários e com as dificuldades da administração pública que se assenta no modelo burocrático patrimonialista (PEREIRA, 1996).

As diretrizes do economista John Williamson apresentadas em 1989, o “Consenso de Washington”, traçaram o caminho que os países da América Latina deveriam trilhar: o esforço fiscal, que se traduz no equilíbrio receita-despesa; a desoneração fiscal do capital, a flexibilização da legislação dos mercados de trabalho, diminuindo a carga social com os trabalhadores; e, na esfera estatal, o desmonte do modelo intervencionista (PICCOLO, 2010).

A receita havia sido inicialmente aplicada no Chile de Pinochet (1973) e em seguida na Inglaterra de Thatcher (1979), nos Estados Unidos de Ronald Reagan (1980) e na Alemanha de Kohl (1982) (BRAVO, 2006).

É a construção do modelo neoliberal, são os ventos que sopram pelo mundo.

Evelina Dagnino ressalta a difícil conciliação entre o modelo neoliberal e as políticas participativas inseridas na Carta de 88. É a confluência perversa da última década do século: a do neoliberalismo e a outra, da atenção social. São dois projetos antagônicos: o que os une, o que tem de comum, é a necessidade de uma sociedade ativa e participante (DAGNINO, 2005).

O período de transição política que antecede a Carta de 88 - onde ressalta a crise da economia brasileira, as condições econômicas internacionais adversas e a crise dos anos 80 - e o modelo neoliberal vitorioso no último quartel do século XX constroem o momento histórico, político e econômico para a implantação das reformas e, especialmente para repensar a participação do cidadão na realidade

política do país. E na influência que ele terá sobre a administração pública e na determinação e coordenação de suas políticas (DAGNINO, 2004).

Além dos orçamentos participativos, destacamos como forma participativa e deliberativa, os Conselhos de Políticas Públicas, mecanismos de controle social sobre a administração pública. São espaços públicos que “se constituem como esforços de controle social do Estado” (DAGNINO, 2002, p. 11).

Os conselhos são colegiados, criados em lei, de caráter permanente e deliberativo, onde poder público e sociedade civil estão representados. São espaços públicos que intermedeiam a sociedade civil e o Estado e têm origem na contradição entre o estado autoritário vigente durante os recentes anos de exceção em que os princípios democráticos foram deixados de lado e o estado democrático que tem origem no período de transição da abertura democrática brasileira e que nos custou 25 anos de lutas populares e pressões da sociedade civil organizada. (DAGNINO, 2002). São formas de controle social que se efetivam nos espaços públicos com a participação da sociedade na formulação de políticas e que exigem mais do que publicidade, exigem transparência dos atos de gestão das políticas públicas.

Essa participação, essa atuação dentro da sociedade civil organizada, pode ser fundamental se devidamente apropriada, se não utilizada pelo Estado para “fazer de conta” que existe essa participação.

### **O objetivo deste trabalho**

Em nossa observação procuramos entender as questões relativas à baixa representatividade<sup>1</sup> dos conselheiros e que pode acarretar a redução da legitimidade de suas decisões dentro dos conselhos. Nosso estranhamento está ligado à questão da representação do conselheiro. Na busca para encontrar respostas, avançamos pelas discussões a respeito da democracia direta, da participação e da representação, e da especificidade do mandato recebido e acabamos por conhecer novas questões afetas aos conselheiros.

---

<sup>1</sup> Representatividade (sf.) – qualidade de quem é representativo (que representa ou serve para representar) (MICHAELIS, 2004). É uma medida de quem representa com eficácia e qualidade o grupo que se propôs representar.

Em síntese, o que buscamos entender é como se dá o processo de deliberação e decisão dentro do conselho quando a base tem uma legitimidade restrita em face da pouca representação e a preponderância do Estado sobre as decisões, em detrimento da sociedade, apesar da composição majoritariamente mais poderosa dos conselhos a partir da sociedade civil.

A hipótese é que a representação precária, sem bases, reduz a legitimidade e decai a qualidade da deliberação no conselho.

Para tanto, buscamos entender a criação dos conselhos na forma mais adequada e que envolve todos os interessados no debate bem como os aspectos ligados à formação dos conselheiros e que possa lhes dar as ferramentas necessárias ao exercício de suas atribuições. Sua capacitação para o exercício de suas responsabilidades tem o viés de conhecer a administração pública e suas funcionalidades bem como o seu papel político dentro desse espaço público.

Portanto, são três os aspectos tratados neste texto: a questão da representação e suas implicações dentro do conselho, a adequada criação dos conselhos segundo seu formato institucional e a capacitação, a formação técnica dos conselheiros, necessária - ou não – a um desempenho adequado de suas atribuições.

Procuramos entender o conselho como um espaço de negociação onde se busca partilhar o poder e onde cada conselheiro é representante, detentor de um mandato de representação e, portanto, deve acontecer no espaço do conselho características de democracia participativa com aspectos de representação. Ainda, a partir da atuação do conselheiro, com vistas a influir e decidir, deve ser também um espaço de características de deliberação.

A escolha do tema se justifica posto que os conselhos são um importante espaço público de partilha de poder e conhecer como se dá essa movimentação, essa negociação visando a partilha, é compreender as tensões havidas entre a sociedade civil organizada e o Estado. É necessário conhecer o funcionamento dos conselhos para que se possa compreender o que entrava a realização dessa partilha dentro do conselho.

Na prática, pretendemos observar os conselhos e a atuação dos conselheiros para verificar: a) a relação dos conselheiros com suas bases; b) como se dá a indicação desses conselheiros. Existe a possibilidade, e disso fizemos um pressuposto, das

autoridades municipais se aproveitarem da baixa representação dos conselheiros para influenciar nas deliberações internas do Conselho Municipal de Saúde segundo o que lhe é mais conveniente.

Os conselhos inserem-se na perspectiva de influir nas políticas públicas, na definição de atuação do poder público numa área extremamente sensível às populações que é a Saúde. Podemos com esse estudo contribuir para entender o porquê do poder administrativo municipal desejar essa predominância nas decisões dentro dos conselhos e, dessa forma, estaremos contribuindo para que esse entendimento possa melhorar a atuação dos conselheiros.

O material de pesquisa coletado no campo e que utilizamos para desenvolver o tema contou com o apoio dos conselheiros do Conselho de Saúde do município de Guarapari, no Estado do Espírito Santo, que nos forneceram material relevante para enfatizar os aspectos que pretendíamos e pudemos dessa forma nos utilizar de recursos diferentes:

- Observação das reuniões do Conselho para verificar a existência do debate, compreender sua dinâmica, colher impressões e verificar a atuação dos conselheiros. Identificar as contradições existentes na relação sociedade civil organizada e Estado bem como a extensão dessas confrontações e suas especificidades;
- Entrevistamos alguns desses conselheiros para obter suas impressões a respeito das questões formuladas academicamente e que estão relacionadas à hipótese relativa a representatividade de cada conselheiro. São entrevistas do tipo semiestruturada. As identidades foram preservadas, sendo citados exclusivamente, quando necessário para maior esclarecimento, pelo seu cargo/função dentro do conselho.<sup>2</sup>

O trabalho de campo foi desenvolvido em três períodos nos meses de março, junho/julho e novembro de 2014. Foram 11 conselheiros contatados – dos doze que compõe o Conselho - e oito cujas entrevistas tiveram por termo. Três desistiram de ser

---

<sup>2</sup> Para garantirmos o anonimato dos conselheiros – o que lhes foi prometido ao início de cada uma das entrevistas e que temporariamente objetivamos dar garantia de veracidade às suas opiniões – optamos por denominá-los por Cn (conselheiro e algarismo sequencial): C1, C2, etc. Ressaltamos, ainda, que apenas nos utilizamos das declarações que nos interessavam para avaliar a relação de cada conselheiro com suas bases estabelecendo uma investigação quanto ao papel de sua representação. Portanto, nenhuma declaração de outro teor, sobre temas e situações locais, foi utilizado neste trabalho (ou de qualquer outra forma).

entrevistados. Além disso, um dos entrevistados não nos permitiu gravar a conversa – o que nos facilitaria o registro das suas impressões – preferindo que apenas anotássemos, o que fizemos repetindo exaustivamente cada frase até que o texto ficasse de forma que, submetido à sua leitura, obtivesse sua concordância (transcrito no anexo, preservado o anonimato).

Os conselheiros repetem-se em suas argumentações em relação ao objeto tema do nosso interesse: a sua representatividade. Assim, não nos utilizamos de todas as declarações. As entrevistas estão listadas na página 113<sup>3</sup>.

- Também coletamos dados a partir da análise das Atas do Conselho com o objetivo de verificar a realização de debates e deliberações na atuação dos conselheiros.

Optamos por apresentar o trabalho em quatro capítulos: no primeiro, tratamos de aspectos de democracia, a discussão e o debate entre diversas propostas de autores diversos e buscamos enfatizar aspectos de democracia direta, com ênfase nos espaços de deliberação e questões da representação na democracia, visando a compreensão do nosso tema, os Conselhos Gestores; no segundo capítulo, apresentamos como, num ambiente democrático, é possível – e de forma obrigatória, intrínseca às consequências decorrentes do sistema adotado - exercer controle sobre as deliberações e as implicações delas decorrentes; para o terceiro, reservamos o estudo de um desses espaços públicos de importância para observar e discutir a participação e a deliberação; e, no quarto capítulo, discutimos a questão da representação dentro dos conselhos gestores e apresentamos nossas observações em um conselho de saúde.

Encerrando, apresentamos nossas considerações finais.

---

<sup>3</sup> Anexo 3 - Relação das Entrevistas Realizadas



## **Capítulo 1 – Democracia, democracia direta e democracia participativa**

O que buscamos com o texto a seguir é descrever um sistema democrático que adota espaços públicos de discussão e debate, tal como os conselhos gestores de políticas públicas, com ênfase em seus aspectos participativo e deliberativo. Para entender esse modelo, precisamos conhecer a teoria democrática e as representações possíveis do sistema que explicitam a participação popular e a deliberação.

### **1.1 – Democracia, democracia direta e cidadania.**

Apesar de assumido como o sistema moderno de governo dos estados nacionais, um valor assumido pelos grandes estados-nação, “um surpreendente consenso” (SANTOS, 2006, p. 21), a democracia ainda persiste mais como uma busca pelo que parece um ideal inatingível (PATEMAN, 1992). A democracia é como o ar que respiramos, enquanto o temos não lhe damos valor, mas quando o perdemos é que sentimos toda a sua importância para a vida (HEVIA, 2000) .

Neste momento da História, em que o mercado ocupa posição de destaque, o debate da representação e da decisão no processo de participação nos governos tomou novas formas e ideais. Não é possível na sociedade em que vivemos, com sua complexidade de relações, debates sofisticados de assuntos variados e de um grande espectro de abrangência (discute-se de tudo), acreditar na possibilidade de um modelo de democracia que se realize de forma direta, com cada pessoa, cada um decidindo sobre cada tema, sobre cada questão em uma assembleia: “que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível” (BOBBIO, 1986, p.42).

A democracia dá poder aos cidadãos – e não ao povo – garantindo sua soberania. Há uma busca de validação do poder após o fim do absolutismo. Neste o poder era de origem divina, e, com o advento da filosofia iluminista, o poder está validado na soberania popular. É necessário distinguir povo e cidadão posto que, em tempos próximos, tivemos uma manipulação desse conceito e que serviu para utilização das formas mais esdrúxulas. Lembramos o que significou a palavra para o nazismo e para o fascismo; uma distinção entre o povo – um conjunto, uma massa com

pouquíssimos direitos - em contraposição ao cidadão, considerado como indivíduo, e que conquista seus direitos junto ao Estado.

A Declaração de Direitos do Homem afirma a liberdade negativa, aquela em que se pode fazer tudo que a lei não impede, e a positiva quando garante a todos o direito de participar da elaboração das leis (BOBBIO, 2004).

É preciso identificar o que desejam todos, o que procura o povo, além do horizonte histórico da Revolução Francesa. O cidadão, agora sujeito de direitos, busca o quê?

Rousseau, em sua obra *Do Contrato Social*, esclarece a diferença entre vontade de todos e vontade geral. Essa é uma diferença básica para que possamos compreender os mecanismos da participação democrática. A vontade de todos ainda carrega em si um olhar nos interesses privados e é, fundamentalmente, a soma de vontades particulares. Tiremos dessas, ensina-nos, as que maior ou menor grau se destroem, e resta como soma das diferenças a vontade geral. É uma crença no povo, nas pessoas. A vontade geral em Rousseau é idealista. Para ele, o “homem era fundamentalmente bom”(VAN CREVELD, 2004, p.272).

Rousseau atribui às associações entre as pessoas a diversidade de vontades e daí a diferença em relação à vontade geral. A informação para Rousseau é fundamental para a deliberação na direção de uma vontade geral e, caso os cidadãos não tivessem comunicação entre si, e daí os pequenos (ou grandes) interesses individuais e particulares não se imiscuissem, teríamos a vontade geral oriunda das diferenças (ROUSSEAU, 1999).

Dessa forma, as votações acabam por expressar a vontade das associações e não dos homens (*one man, one vote*, não traduz necessariamente a vontade geral nesta aproximação). Essa associação, grande a ponto de submeter as demais, acaba por ser a “vontade geral” que, na verdade, é apenas uma expressão de uma vontade particular.

Precisamos salientar aqui dois aspectos fundamentais do mesmo processo para avançarmos na compreensão da democracia como sistema que pode garantir a

participação no processo decisório: um, a construção da cidadania e outro a conquista – e, portanto, a construção ao longo dos anos – dos direitos do homem.

## 1.2 – A construção da cidadania e dos direitos do homem.

Os direitos do homem são fruto de dura construção, conquistados anos a fio em lutas por liberdades, avançando sobre o poder de morte dos soberanos sobre suas vidas, nascendo paulatinamente, conquistando e se consolidando. Uma arquitetura que exigiu muitas linhas e curvas para delimitar o poder do rei, impondo a ação negativa para o exercício dos direitos civis e uma ação positiva para a garantia dos direitos políticos e sociais. Foi preciso a luta dos parlamentos contra o poder absoluto, o crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores, dos pobres que exigem o respeito às liberdades negativas, a proteção do trabalho contra o desemprego, etc. (BOBBIO, 2004). E, em outro tempo, a conquista dos direitos sociais numa guerra de intensas batalhas ao longo de muitos anos e que culminam no início do século XX. Três séculos marcam essa construção, a partir da Inglaterra: “os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos” (MARSHALL, 1967, p. 66). Essa é a trajetória que permitiu a construção da cidadania, do cidadão, e o exercício dos seus direitos.

Toda essa lenta conquista ultrapassou fases históricas que se inicia com a construção filosófica dos estóicos na antiguidade e, modernamente, passa pela compreensão do estado do homem na natureza como de liberdade e igualdade a todos os outros homens. O estado civil, com seus direitos, é uma criação humana; é o que se depreende da construção filosófica.

Se livres e iguais, no seu estado natural, cabe aos homens o exercício de sua liberdade e a garantia de sua igualdade. Em seguida, a Declaração dos Direitos do Homem reconhecerá que todos os homens nascem livres e iguais em direitos. Entretanto, Rousseau nos lembra de que, em verdade, os homens não nascem, de fato, livres. Há uma universalidade de conteúdo nessas afirmações mas são de efeitos a serem buscados, sua eficácia precisa ser construída. É um dever ser. (BOBBIO, 2004).

A consolidação dos estados-nação e o fim do absolutismo exigiam a necessidade de novas validações para o poder o que requer o desenvolvimento dos direitos políticos. Direitos que se ampliam na medida da necessidade de legitimação e dessa governabilidade (HEVIA, 2000).

A cidadania, durante muito tempo, era apenas o sentido de nacionalidade, de pertença a um Estado e a obediência à sua regulamentação, a subordinação do indivíduo, a garantia tão somente de uma liberdade negativa. Mais recentemente esse conceito obteve sua ampliação para abrigar os direitos e deveres do cidadão sob o Estado, incluindo em seu aspecto de garantias da liberdade o direito de emigrar ou de renunciar à cidadania (HABERMAS, 1997).

1.3 – A democracia representativa e o dilema de decidir ou outorgar o poder de decidir.

Na democracia representativa, as deliberações que atingem os interesses de toda uma coletividade e que importam a toda a vida da comunidade não são tomadas por todo o conjunto de seus integrantes, mas por uma pequena parte dessas pessoas eleitas para tal, escolhidas por um sistema definido de sufrágio.

Há na democracia uma contradição individual em decidir por si mesmo ou delegar a alguém o direito de decidir. É uma contraposição de duas formas, um dilema: a representativa e a direta. A angústia de decidir por si mesmo e o pensar por si mesmo é mais angustiante do que crer cegamente em alguém que decida por nós (HEVIA, 2000).

1.3.1 - O Mandato: o que contém a representação e os direitos de representar e ser representado.

O dilema de explicar o que é representação e o que é delegação está na dificuldade da extensão do mandato concedido. Até onde o representante pode ir? Até onde ele está autorizado?

Quais os poderes concedidos e qual o seu conteúdo são as bases dessa necessária definição (BOBBIO, 1986). Buscamos identificar a diferença entre um mandato imperativo e um mandato livre. Aquele age como porta-voz, como um emissário que representa de forma limitada e que, em face das situações de complexidade de nossas comunicações e da extensão possível da comunicabilidade atual, poderia até ser suprimido. E o do mandato livre é um representante com forte poder de negociação que goza da confiança dos seus representados, com discernimento para acordos e tomadas de posições, não assumindo os interesses de um grupo particular, mas representando a nação e um interesse acima de outros. É representante de um interesse geral do representado, sequer precisa estar na sua categoria profissional. Um médico pode representar a todos, e não apenas um médico. Um advogado pode representar a qualquer um, e não aos interesses dos advogados. Um operário pode estar representando a todos, e não os seus companheiros da indústria. Neste sistema, representativo, temos a necessária construção e consolidação de uma categoria, de uma classe, de um grupo de pessoas que se profissionaliza e exercita em seu tempo integral uma única atividade: é o político profissional. Necessário à construção da democracia participativa para que se possa ter o exercício de um *métier* específico que o permite decidir, escolhendo sobre opções que a muitos ou a todos afeta (BOBBIO, 1986).

O mandato imperativo, em que o representante é um emissário do representado, é um mandato orgânico e no qual o indivíduo representa um interesse de grupos a que pertence, uma categoria a que está ligado, e trata de assuntos particulares desse grupo. Não se trata de representar a “vontade geral” rousseaniana. Numa democracia representativa, o mandato livre traduz os interesses gerais, portanto, a proibição do mandato imperativo (BOBBIO, 1986). Nos conselhos gestores há uma representação da sociedade com aspectos de mandato livre – com algum poder de negociação e cujo objetivo é o interesse geral - mas também há um aspecto de mandato imperativo, nem que seja apenas formal, haja vista a necessidade dos conselheiros de responder aos interesses das instituições a que estão originalmente ligados.

#### 1.4 - A Democracia como método: a garantia do método e a do sistema se confundem.

A realização da vontade geral, da concretização do bem comum, estabeleceu a necessidade, e a dificuldade, de definir esse conceito. Schumpeter usou da ironia para lembrar que somente os estúpidos e ignorantes não saberiam o que é o bem comum. Mas, na verdade, é difícil entre um grupo de indivíduos que interagem, que sociam-se<sup>4</sup>, encontrar o que é interesse comum de todos e que trará a maior felicidade possível a todos (SCHUMPETER, 1961).

Supondo que é possível determinar o que é esse bem comum, seriam então todos responsáveis por realizar essa busca e, objetivando realizá-lo, todos se tornam responsáveis por gerir os negócios públicos e todos trabalham nessa meta com o direito de realizá-la. Se todos desejam o bem comum, se todos se sociam na mesma meta, todos tem o mesmo direito: o direito de gerir a coisa pública para obter a consecução desse objetivo.

Determinadas áreas, por serem de conhecimento técnico específico, restringirão essa gestão a um grupo de pessoas. Essas, evidente, deverão decidir e não poderão estar a todo instante buscando a resposta de cada indivíduo. Se, entretanto, consideramos que não há como determinar o bem comum, é necessário afastar essa vontade congruente com o bem e optar por um sistema que existe para defender algo que desejamos: a defesa do próprio sistema. A garantia das formas democráticas por si só, em “[...] uma injustificada confiança nas formas democráticas de governo, como tal, uma crença que, em princípio, teria de ser independente da desejabilidade dos resultados” (SCHUMPETER, 1961, p. 304).

A teoria democrática clássica considera que o povo sabe exatamente o que deseja sobre todas as questões, sobre todos os problemas que enfrenta, e escolherá representantes que saberão identificar suas aspirações e defendê-las e executá-las.

“O leitor deve recordar que nossas principais dificuldades no estudo da teoria clássica centralizavam-se na afirmação de que *o povo* tem uma opinião definida e racional a respeito de todas as questões e que manifesta essa opinião — numa democracia — pela escolha de

---

<sup>4</sup> Sociação: é a forma na qual os indivíduos constituem uma unidade dentro da qual se realizam seus interesses (SIMMEL, 1983)

*representantes* que se encarregam de sua execução” (SCHUMPETER, 1961, p. 321).

Logo, por este raciocínio, o processo de escolha dos representantes não é fundamental já que partilham com os representados os desejos, os conhecimentos, os objetivos a serem concretizados. O que importa é que o eleitorado sabe o que quer em termos políticos, em termos de soluções para a vida em sociedade, para a *pólis*, diriam os gregos. É possível passar a ver a questão pelo lado da escolha desses representantes e dar ao método de escolha a sua principal característica. É uma espécie de inversão que passa a considerar o método como democrático e deixar um pouco de lado a questão da teoria da democracia. Como afirma Schumpeter: “[...] decidimos frisar o *modus operandi*, cuja existência ou inexistência é fácil de verificar na maioria dos casos” (1961, p. 321).

#### 1.5 - A participação, a inclusão e a deliberação.

Precisamos reconhecer na diversidade de opiniões a importância do diálogo e do debate e buscar a formação do consenso, ou pelo menos a decisão que reconhece que somos diferentes e que avançamos, seres humanos que somos, de forma diferente entre todos nós (HEVIA, 2000).

É preciso relacionar o debate da contestação pública com a inclusividade. É o que propõe Dahl e chama de “duas dimensões teóricas de democratização”. De um lado, o direito de participar em eleições, candidatando-se ou apenas votando, e de exercer funções de cargos públicos e, no outro lado, o direito à contestação pública, o debate, o dissenso. Alega que esses itens variam de maneira independente o que lhe permite construir um gráfico, como se fora cartesiana ou matemática essa relação. No entanto, é importante para visualizar sua proposta de análise (DAHL, 1997).

São dois elementos fundamentais para a discussão: o debate e a participação. É a democracia aceita como método (como em Schumpeter) e a necessidade de buscar um consenso, deixar o agir comunicativo acontecer na força da formação da opinião pública e, nesse caso, vamos precisar de nos apropriar dos conceitos de esfera pública

e consenso (como em Habermas). Além disso, Dahl inclui a questão da participação popular na construção do regime democrático (DAHL, 1997).

Ressalta a importância da legitimidade conferida – ou conquistada – nesse século pelas populações participantes do processo: raros são os governos no mundo, hoje, que prescindem de uma consulta popular na forma de participação por meio do voto.

Em nossa história recente tivemos uma ditadura – um regime de exceção, ou um regime militar, como chama a literatura – que tinha eleições periódicas, e que, por outro lado, reprimia fortemente a participação popular em seu período mais truculento (CODATO, 2005). Dahl reconhece em seu modelo que:

[...] um país onde exista sufrágio universal, porém o governo seja marcadamente repressivo, a oposição terá muito menos oportunidades que em outro país onde haja sufrágio limitado mas com um governo tolerante” (DAHL, 1997, p. 16).

Dahl nos remete a uma proposta de análise onde os sistemas estão a caminho da Democracia num percurso que combina a participação via representação e no outro a contestação pública e sua qualidade. A democracia é apenas um ideal a ser buscado – e, possivelmente, nunca alcançado – pelo sistema verdadeiramente existente, as poliarquias, ressaltando os grupos de interesses que compõem, que trocam, que se repetem e se alternam no exercício do poder.

A pergunta necessária, na teoria em que a democracia é vista como ideal a ser buscado enquanto vivemos na “poliarquia – o governo das múltiplas minorias” (PATEMAN, 1992, p. 18), é: qual o lugar da participação numa teoria moderna de democracia? Especialmente, em nosso caso, em que buscamos estudar a participação popular nos conselhos gestores de políticas públicas, a pergunta se torna fundamental.

Em Schumpeter, a participação popular é restrita à escolha dos que governam e representam os que são governados. Em Dahl há uma ênfase nos representantes e na contestação mas que não se refere explicitamente a uma participação popular. A contestação não implica em decidir ao fim do processo.



Essa preocupação com a extensão da participação tem fundamento na comparação existente hoje entre as duas possibilidades de sistemas políticos existentes: o totalitarismo e a democracia. A democracia é vista aqui como o “governo do povo por meio do máximo de participação de todo o povo”. Ao fim do século XX restaram apenas essas duas possibilidades de escolhas entre sistemas políticos (PATEMAN, 1992, p. 10).

Retomamos então Schumpeter e, mais uma vez, lembramos da necessidade de abandonar a democracia como ideal, ou mesmo uma teoria democrática clássica, para podermos compreender, como método, a importância da participação e sua extensão.

A importante característica desse método é o ambiente competitivo em que se dá a escolha dos representantes. Há uma ênfase na liderança e no papel dos líderes. Segundo esse entendimento é necessário garantir um ambiente tal para que se possa escolher os melhores que irão decidir. E governar. É a luta competitiva pelo voto, e daí é necessário garantir o ambiente competitivo onde se dará a escolha dos líderes mais capazes de fazer as escolhas.

Schumpeter não exige necessariamente o sufrágio universal, mas o voto no líder e a discussão. Não há menção a participação popular na deliberação pública e, essa – a deliberação – é transferida para as elites que governam e detém o poder deliberativo (PATEMAN, 1992).

A participação relativa é, em face do interesse baixo da maioria, um elemento de equilíbrio e estabilização do sistema. Caso toda a intensidade das contradições fosse incluída no sistema, na discussão e no debate, somado ao caráter autoritário verificado nessa maioria, teríamos, na intensa participação, um fator de desestabilização. A conclusão é imediata a partir daí: a participação é exatamente a necessária e capaz de ser suportada pela estabilidade dessa democracia (PATEMAN, 1992).

Voltamos, então, à expectativa dessa participação resultar em pressões aos políticos e àqueles que exercem o poder. Para Schumpeter, esse controle dos representantes é absurdo e contradiz o princípio democrático: “a massa eleitoral é incapaz de outra coisa que não seja um estouro de boiada” (SCHUMPETER, 1961, p.

345). O controle de que se trata aqui é o exercido diretamente sobre os representantes por meio, por exemplo, da retirada de seu poder de representar: a cassação de seu mandato pela vontade dos que o escolheram.

Também o modelo de poliarquia atribui o controle apenas à substituição dos representantes de forma a manter um clima de “instabilidade” ao quadro político. Assim, é transferido, de um ao outro grupo, o apoio dos indivíduos no sistema competitivo entre as lideranças. O controle faz parte do processo político estabelecendo a forma de influenciar e a maneira de garantir a igualdade a todos os representados no processo de decisões; a importância do sufrágio como elemento que sanciona e pune os que representam diversamente (PATEMAN, 1992).

Dahl defende um treinamento social que conduza à compreensão dos acordos a respeito da escolha das normas a serem seguidas pela construção institucional e por todos. Normas necessárias e suficientes para o funcionamento da poliarquia. Esse treinamento precisa acontecer em todas as organizações poliárquicas ou mesmo organizações hierarquizadas. Tratamos de estabelecer entre os cidadãos um conhecimento mínimo a respeito de como deve funcionar o sistema escolhido e a aceitação e respeito pelas normas estabelecidas para o seu funcionamento. É aceitar o sistema e defendê-lo a partir dessa construção havida nesse treinamento social. Citado por Pateman, Dahl não esclarece em profundidade o que vem a ser esse treinamento (PATEMAN, 1992, p. 19).

A análise de Pateman e Dahl referem-se às classes socioeconômicas mais baixas de países economicamente relevantes e de alto IDH<sup>5</sup>. Em nosso país, a inclusividade precisaria ter outras formas e, a participação, mesmo sob o ângulo limitado e restrito previsto na teoria de Dahl, pode ser um elemento de pressão e de cunho inter eleitoral que propicia que “diferentes grupos do eleitorado conseguem fazer com que suas reivindicações sejam ouvidas” (PATEMAN, 1992, p. 19).

A democracia, como teoria, pode ser revista e enxergada como método de escolha e essa escolha, apesar de realizada com limites, deve ensejar um mandato que é avaliado em cada oportunidade ao se escolher um novo grupo de representantes.

---

<sup>5</sup> IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

No caso de nosso país, há um numero excessivo de excluídos do processo de escolhas pelas limitações de oportunidades para aprender a escolher. Só recentemente nosso país rompeu as fronteiras de país agrário e tornou-se eminentemente urbano. “Em 1970, 55,6% da população brasileira estava concentrada em áreas urbanas” (SIQUEIRA, 2010, p. 23). Essa quantidade de população que migra para os grandes centros demanda novos serviços para suprir suas necessidades e acaba por ser alijado dos processos de escolha em face das dificuldades de sua participação.

Observamos, e trata-se de uma consideração importante para a compreensão desse método democrático e seus valores e princípios, que não se trata de termos governos de grupos, ou Estados cujas ações são determinadas por interesses de grupamentos; o que se coloca, e é fundamental, são as razões relevantes que movem esses Estados e seus regimes. A questão não é apenas ser aparentemente mais ou menos democrático, mas determinar que razões movimentam essa nação, esse Estado-nação, seus objetivos nacionais, suas razões de Estado que devem estar coerente com os princípios democráticos de justiça, liberdade, oportunidades iguais (COHEN, 2007).

#### 1.6 - A participação com deliberação.

Há diferenças entre os teóricos sobre o caráter da participação. Entre os democratas radicais a crença é de que “os cidadãos devem ter uma atuação direta nas escolhas públicas ou, ao menos, engajar-se mais profundamente nas questões políticas substantivas” (COHEN, 2007, 222). É um debate que coloca de forma diferente daquela que foi tratada por Schumpeter, com sua democracia de um sistema aritmético de escolha das elites governantes, e está também em contraposição a Dahl com seu modelo representativo e participativo mas sem enfatizar a deliberação.

Precisamos das ideias de um novo grupo de teóricos que acrescentem a esse modelo a questão da deliberação no processo de participação para nos aproximarmos do nosso objeto de pesquisa: os conselhos gestores.

Vamos nos auxiliar dos democratas radicais que enfatizam a deliberação no processo participativo acreditando, como Habermas, na capacidade de elaborar as

escolhas, num interagir comunicativo que busca obter o consenso e a melhor forma de resolver as questões afetas aos problemas públicos (COHEN, 2007).

A democracia seria capaz de propor as melhores soluções, incluindo a possibilidade de testar as soluções com a colaboração e a participação. Entretanto, em face de questões intrínsecas à deliberação e à participação, teremos tensões que irão compor essas situações. É preciso clarear essa tensão que, para os autores como Dahl, são capazes de instabilizar o sistema democrático.

A questão do debate, da decisão a partir da busca de soluções consensuadas, precisa de critérios que há 200 anos Rousseau encontrou dificuldades de definir ao reconhecer a impossibilidade de determinar a vontade geral e que, na maioria dos casos, acaba por ser determinada pela vontade de todos, que não é aquela geral<sup>6</sup>.

Aparece o argumento, diferente da vontade geral, das “razões relevantes” com base nas quais os cidadãos escolherão soluções para questões comuns. Repare que nos afastamos do conceito de “vontade geral” mas apontamos para um ambiente de amplo debate que se trava à sombra de elementos que caracterizam uma busca, uma procura. Com princípios que mantém a discussão, o debate, a busca do consenso, assertivamente. Sem desvios.

Os interesses de grupos estarão aí, presentes, como que latentes. As razões para fornecer esta ou aquela escolha estarão, porém, subordinadas a princípios de igualdade, justiça, mas não impedirá que as decisões contenham efeitos de interesses pessoais e de grupos (COHEN, 2007). Certamente, entretanto, são grupamentos políticos que deliberam sobre princípios e que cultivam essas razões como fundamento da decisão. Há um assentimento do pluralismo político contido no processo de deliberação.

Essa é a pergunta: como ampliar a organização dos cidadãos para garantir o debate e a busca do consenso para expurgar a concentração, as políticas tradicionais e assimetrias sociais, ampliando a participação? (essa pergunta é descartada por COHEN e FUNG (2007) quando reconhecem que deliberação e participação têm problemas para serem ampliados).

---

<sup>6</sup> Vontade Geral segundo Rousseau, ver p. 25.

A avaliação dos resultados de políticas públicas, de forma direta pelos cidadãos, é substituída por uma avaliação realizada pelos políticos profissionais na dificuldade da representação política de estabelecer a relação direta de responsabilidade (accountability como “dever de prestar contas” transferido à própria classe política). A accountability está diretamente relacionada ao controle das políticas públicas pela sociedade diretamente. Nas democracias radicais, o controle social é fundamental para a construção democrática. Elemento de garantia da busca de resultados nas políticas públicas via “avaliação substantiva” (COHEN, 2007, p. 225).

O cidadão precisa ser parte de um objetivo nacional, de uma estratégia a ser perseguida, de uma meta a ser alcançada. Apenas por à disposição do Estado seus bens, seu trabalho e/ou seu capital, não criará os elementos necessários à discussão objetiva das questões públicas. É o que se poderia apelidar de “compromisso com o Estado”.

Ressaltamos, ainda na visão de FUNG e COHEN, que as tensões entre participação e deliberação precisam ser levadas em conta neste processo e o equilíbrio entre elas deve ser buscado. É a questão da estabilização do sistema que preocupa os poliárquicos e os simpáticos ao método democrático. Se aumentarmos a participação, arriscamos a diminuição da qualidade da deliberação (por utilizarmos com frequência grupos mais informados, restritos, ou por utilizarmos instrumentos do tipo sim-não que reduzem a possibilidade do debate apesar de ampliar a participação, ou mesmo por que, no debate, há grandes perturbações por orgulhos, vaidades, questões particulares e pessoais, etc.). Se aumentarmos a qualidade da deliberação (“especialistas” decidindo) diminuimos a participação. É preciso equilibrar as duas, contrabalançar (COHEN, 2007).

É preciso compreender também que a qualidade dessa democracia está muito ligada à competitividade política alcançada com uma participação ampliada. Não se trata apenas de escolher os que irão governar e representar o Estado e suas ações, mas sim deliberar – com critérios determinados - na escolha de grupos que se afinem com mais clareza e compromisso com as razões fundamentais desse Estado. É uma

estratégia que Habermas chamou de “agir comunicativo”: a crença de que o povo pode agir deliberadamente na formação de uma opinião pública.

A decisão é tomada em função de interesses individuais, egoístas, “pequenos” quando se trata de questões mais próximas. Reencontramo-nos com o conceito de vontade particular de Rousseau. Dahl cita a renda per capita como elemento de explicação para a questão que envolve as políticas estaduais, demonstrando a menor importância da participação e da competição partidária quanto mais se aproxima do indivíduo e seus interesses muito mais particulares e individuais (DAHL, 1997).

#### 1.7 – Deliberação na esfera pública: a participação sem deliberação e o papel das elites.

Teórico da democracia deliberativa, Habermas enfatiza a preocupação com o processo de deliberação como objetivo concreto de busca de consenso pela sociedade, a partir de uma ação que se exige comunicativa, que é – de uma forma sintética, simplificada - um exercício de formação de uma ordem social a partir da linguagem. Ou seja, essa ordem exige um trabalho de negociação entre os seus membros até que um entendimento, um consenso, valide essa construção. Há necessidade de se colocar a norma em debate até que se verifique o consenso (aqui Habermas construirá sua teoria discursiva do direito indicando a necessidade de sua validade) (HABERMAS, 1997).

Há a necessidade de validar o que se constrói a partir de uma pretensão embutida nos seus argumentos. Há que ter uma verdade intrínseca nos argumentos para que a ação dos indivíduos se tornem capazes de propor, conseguir um movimento no sentido do que se deseja obter. Enfim, é preciso consensuar a partir de argumentação que tenha por princípio uma base válida: “O consenso é necessário para definir as bases e os limites do dissenso, a fim de que este não se propague a ponto de dissolver o sistema” (Willke apud HABERMAS, 1997, p.77).

Habermas nos mostra como o poder argumentativo influenciará as esferas do poder remetendo, em uma dimensão objetiva, a um poder administrativo que se submete a um poder social que atinge ou atravessa os fluxos dos processos de decisão

democráticos. É uma crença, uma convicção, na capacidade de exercício da negociação pela linguagem. Há uma ênfase na linguagem e que conduz a um entendimento, a uma ação que modifica, altera, propõe rumos e novos comportamentos.

Deste modo, um poder administrativo, tendencialmente autônomo, se liga a um poder social eficaz – tanto no lado input como do output – formando uma contracorrente que atravessa o fluxo dos processos de decisão democráticos, dirigidos pelo poder comunicativo (HABERMAS, 1997).

Habermas é um entusiasta da democracia deliberativa. Um pensador que adota por princípio a fé na capacidade de negociação do ser humano para obtenção de consenso e que estabeleça suas próprias condições de relações. Os grupos podem ser capazes de acordar, de definir consensualmente o que lhes interessa e que lhes pode ser útil.

A análise que faz do funcionamento da democracia, especialmente sobre o papel das elites, é esclarecedor. Ao levar em conta que, se as elites decidem e a escolha dos governantes é apenas uma questão plebiscitária (de número de votos, apenas) então quem decide para satisfazer os interesses de quem não é elite? A resposta se assenta exclusivamente no lado racional das elites. E considera então que o poder administrativo – do sistema administrativo – só pode operar reativamente e contornando questões críticas (HABERMAS, 1997).

Em Habermas, a vontade geral e as razões relevantes dão lugar ao agir comunicativo.

O agir comunicativo é colocado como oposição ao agir estratégico: o agir egoísta em que o indivíduo busca alcançar algo em seu proveito e, assim, constrói e realiza a ação para o objetivo coletivo apesar de agir egoisticamente - uma posição weberiana de ação, um agir do ponto de vista moral. Habermas é radical afirmando que se assim fosse a civilização não existiria: “Não é realista a ideia segundo a qual todo comportamento social é concebido como agir estratégico, podendo ser explicado como resultado de um cálculo egocêntrico de possíveis vantagens” (HABERMAS, 1997, p. 66).

Na sua obra *Consciência moral e Agir comunicativo*, no capítulo em que discute uma “ética discursiva” em contraposição à “ética universalista” - que atribui as diferenças culturais às questões morais vistas de formas diferentes (HABERMAS, 1989, p.144) - há uma explicação que nos permite clarear o entendimento sobre o agir comunicativo e sua expectativa de realização no bem comum. Em contraposição ao agir estratégico – a ação racional weberiana com uma finalidade - em que “a coordenação das ações de sujeitos que se relacionam dessa maneira [...] depende da maneira como se entrosam os cálculos de ganhos egocêntricos” e, portanto, o “grau de cooperação e estabilidade resulta então das faixas de interesses dos participantes” (Habermas, 1989, p. 165), ele nos esclarece que é um modelo de agir orientado para o entendimento mútuo que especifica as condições para um acordo que deve ser alcançado comunicativamente (HABERMAS, 1989).

A esfera pública, de que trata exaustivamente, e que nos servirá de importante elemento de análise posto que onde se situarão os argumentos necessários para a busca do consenso, é a rede construída pela comunicação entre os indivíduos e que, na sua ação, modifica, altera, agindo nos sistemas de forma transversal, ou seja, agindo a partir de temas que são caros a diversos sistemas, alterando e modificando segundo o consenso que vai se construindo pelo agir comunicativo (HABERMAS, 1997).

A esfera pública pode ser percebida nas redes onde se trocam opiniões em torno de um tema, ou conjunto de temas, na busca de um consenso – ou no mínimo um entendimento – e que se sintoniza, se afina, com a prática cotidiana. A ênfase está dada no aspecto comunicacional dos indivíduos.

Habermas parece crer especialmente na capacidade do ser humano de se transformar e se modificar em face de uma argumentação avalizada, crível, caminhando para acordos consensuais que justificarão o direito e o exercício do poder.

A esfera pública pode ser esfera política onde se dão as discussões que buscam o consenso nas questões públicas e que tem por fundamento a ação política por um agir comunicativo que, mediato, pretende influenciar as decisões. Ou seja, podemos entender como esfera política pública aquela onde se dá o debate político. E que se relaciona com várias outras esferas e com sistemas diversos.



As esferas públicas devem ser pensadas como a discussão pública dos temas que se buscam consensuar para a tomada de decisão, para a ação construtora do poder social que irá influir no lado input, por exemplo, do processo legislativo (HABERMAS, 1997).

1.8 – Uma perspectiva que consegue aproximar a deliberação, por elites governantes, com a participação.

Ao analisarmos a visão da teoria da democracia radical, vemos uma perspectiva de buscar soluções para o mundo complexo que vivemos e a manutenção do ambiente democrático. Uma corrente defende que em sociedades complexas temos grupos que decidem e que só dessa forma podemos manter a democracia. Nesse caso, a opção é por intensa participação, com um governo de autoridade restrita e que se apoia em uma administração técnica capaz de resolver e escolher as melhores opções. Stephen Grodnick aponta a democracia radical como tendo emergido da teoria política de Rousseau ao contrapor-se ao liberalismo radical de Locke (GRODNICK, 2005).

Os cidadãos fazem a lei e submetem-se a ela e o governo é apenas um corpo administrativo que executa a lei, e tem pouca ou nenhuma autoridade independente. A democracia radical estabelece que os cidadãos devem influenciar, organizada e mobilizadamente, o sistema político. E, nesse caso, é importante que haja uma igualdade não só política, mas também das condições econômicas e sociais de forma a impedir a desigualdade política nessa influência e que possa comprometer sua legitimidade. Faz-se necessária a igualdade material.

Na posição teórica da democracia radical, onde pessoas influem em um governo de pouca liberdade para decidir, é necessário buscar a construção de um consenso e não se pode esperar que cidadãos comuns sejam capazes de decidir sobre um destino de gases tóxicos ou lixo nuclear. Isso excede o conhecimento médio dos cidadãos. Em uma sociedade caracterizada por sistemas administrativos complexos que devem gerenciar questões de alta complexidade científica e tecnológica, os cidadãos precisarão transferir essas responsabilidades, de uma forma compartilhada, entre experts: um grupo especializado para decidir o que nem os cidadãos ou seus

representantes tem domínio suficiente para decidir. A opinião pública só pode agir em questões específicas do poder administrativo. Um diálogo deve ser mantido na busca de uma decisão que precisa ser alcançada. O público tem importância neste diálogo, mas é mais passivo e os técnicos daquela questão complexa assumem os maiores compromissos, compartilhando responsabilidades (GRODNICK, 2005).

A esfera pública, considerada aqui como um locus abstrato onde ocorre o debate público entre os atores públicos e privados, não tratará de quaisquer temas, mas buscará o consenso fundamentalmente sobre aquilo que o cidadão médio é capaz de compreender, eximindo-se das questões complexas, de alta sofisticação, cujo debate até poderá ser admitido e ter relativa influência no processo decisório, mas deste último não fará parte.

A democracia se modifica, avança, amplia suas formas sobre novos espaços de participação antes ocupados apenas por organizações do tipo burocrático ou hierárquico. Não é uma nova democracia, mas o velho ideal que se transforma e busca atualizar-se no mundo complexo de altíssimas exigências tecnológicas. Deixamos a importância do indivíduo do liberalismo de Locke – da democratização do Estado - e passamos à democratização da sociedade (BOBBIO, 1986).

#### 1.9 - Democracia participativa e deliberativa: um arranjo promissor.

A discussão que permeia o sistema democrático trata basicamente da deliberação como questão necessária apesar de não exclusiva: “a democracia é, em grande parte, mas não exclusivamente, uma questão de deliberação” (DRYZEK, 2005, p. 218).

Reportando-nos à questão da democracia representativa em que há a necessidade de um mandato - uma concessão para que alguém atue em nome de outrem e por ele decida, não necessariamente segundo a vontade de cada indivíduo que lhe concedeu o mandato – buscamos confrontar esse modelo com o participativo-deliberativo no aspecto em que o segundo busca evitar a dificuldade da decisão segundo o intermédio de um terceiro.

Uma definição de democracia é aquela que considera como uma competição eleitoral com respeito a uma lei geral constitucional e constituidora do Estado de forma a garantir as liberdades civis (DRYZEK, 2008). É o contrato social de Rousseau aliado à visão de escolha da elite governante contida na análise de Shumpeter para a democracia.

Apenas essa consideração acaba por levar a situações da existência de sistemas em que se governa, a partir de escolhas democráticas dos dirigentes, mas sem levar em conta o respeito aos direitos da população. E, por outro lado, não se trata apenas de considerar democráticos os sistemas em que se decide, mas levar em conta esse aspecto ao se definir, ou considerar, um sistema como democrático. Além disso, a deliberação tem exigências de direitos, e de garantias deles, para que se legitime. É preciso que aqueles que se sujeitam a uma decisão tenham podido participar do processo decisório que culminou na deliberação sobre o conteúdo. A legitimação se dá com a possibilidade da garantia de suas participações na medida de seus interesses (DRIZEK, 2008).

Há condições necessárias para que o ambiente deliberativo seja profícuo: a garantia das liberdades básicas; a mídia (mass media) voltada para interesses públicos e organizada de forma independente e com grande diversificação, de forma a diluir seus interesses particulares e próprios em face do interesse público; associações independentes; e partidos políticos voltados exclusivamente ao interesse público (COHEN, 2007).

É necessária a comunicação, sem ameaças, com garantias de reciprocidade, na argumentação. É o agir comunicativo. De forma a aproximar a deliberação de princípios universais. O debate deverá conduzir às melhores soluções para todos e, informado por princípios universais, será levado a decidir, dessa forma coerente, determinando uma conclusão lógica e perfeita para atender ao interesse do grupo. Mesmo que, em sendo diferente para cada indivíduo, interessará a todos de forma a dar a maior satisfação possível ao conjunto (DRIZEK, 2008).

Garantido o ambiente democrático propício, as condições necessárias de garantias, a sociedade encontra e desenvolve, a partir desse ambiente micro de debates que ascende, se avoluma, uma opinião que acaba por consolidar uma decisão.

Nascida em inúmeros grupos micros dentro do conjunto de organismos dessa sociedade, onde se pode ter discussões livres, eficazes do ponto de vista da busca de soluções, não submetidas a influências coercitivas, conduziria inevitavelmente a um governo justo e eficaz (COHEN, 2007).

A possibilidade das democracias liberais serem mais participativas e deliberativas é acompanhada da necessidade de reformar o sistema com vistas a incorporar espaços para que ambas possam acontecer de maneira mais acentuada. A possibilidade de ampliação da participação e da deliberação é sugerida por meio de um exercício de deliberação qualitativamente mais relevante e que alie limitação em sua abrangência (COHEN, 2007). E, dessa forma, conclui Cohen que “as decisões geradas pelos arranjos participativo-deliberativos provavelmente servirão aos interesses dos que participam, à custa dos outros” (COHEN, 2007, p. 232).

A afirmação pode ser encarada por outro prisma quando analisarmos os minipúblicos.

#### 1.9.1 - Os minipúblicos.

Ao invés de grandes reformas, que em geral estamos longe de poder fazê-las - a dificuldade de “movimentar as placas tectônicas” na organização político e social - devemos nos lembrar que há milhares que se organizam e deliberam na esfera pública. Se levarmos em consideração que em nosso país existem cerca de 5700 municípios, que em cada um desses municípios há pelo menos 5 conselhos e em cada um pelo menos 10 cidadãos, temos pelo menos um quarto de milhão de pessoas discutindo, debatendo e decidindo questões que influem, alteram, modificam políticas públicas. É o que FUNG denomina minipúblicos e chama de “reparação reformista” em preferência à “reforma revolucionária” apontando que há uma mudança possível, de baixo pra cima, atuando em todo o sistema de forma a permitir o empoderamento, e que pode possibilitar, considerando a diversidade da vida cultural e política nas reformas advindas do minipublico, a alteração da organização social e política de forma substantiva e , por fim, reformando o grande público (FUNG, 2004).

É uma experiência de uma estratégia limitada a grupos menores, com número restrito de cidadãos, e que deliberam sobre temas específicos e que carrega em si a

qualidade de trazer a experiência do conhecimento local, os interesses muitas vezes não considerados e o fato de criar uma cultura de responsabilização frente à atuação pública (COHEN, 2007).

O foco está em situações não estruturalizadas, situações de debates/argumentações em espaços públicos diferentes daqueles institucionalizados pelo sistema político. É a organização dos cidadãos, em associações, em grupos, que se distanciam das estruturas do Estado, mas dela se aproxima para influir em suas políticas públicas buscando, por suas decisões nesta esfera diferenciada, orientar e fazer alterar, modificar, essa política pública (BAIOCCHI, 2006).

Ao discutir essas experiências, que acontecem em atuações micros e que acabam por influir na sociedade de forma decisiva a partir da deliberação tomada em ambiente público de discussão e debate, ressaltamos, como FUNG e COHEN (2007), duas possibilidades havidas em grupos de cidadãos, grupos pequenos: o primeiro, os júris de cidadãos nos Estados Unidos e os de planejamento na Alemanha que tem seu impacto na alteração e influência sobre a opinião de outros grupos funcionando de maneira consultiva. E, por outro lado, o segundo, os grupos de cidadãos chamados a deliberar em questões de interesse público e específicas. Este, de tal forma se diferenciam dos primeiros, pela sua capacidade de modificar uma situação próxima, restrita, mas que atinge a uma determinada população: uma escola pública, a criminalidade nos arredores de uma região. Esse arranjo participativo deliberativo é uma estratégia de enfrentamento que tem características de “governabilidade participativa empoderada”. São formas de levar aos ambientes de debate, experiências pessoais dos que discutem. Experiências que, no mais das vezes, podem ser maiores ou diferentes daqueles que decidem administrativamente e essa pode ser a diferença substancial no poder sobre a política pública e, ao final, fazer a diferença na atuação do poder administrativo.

A deliberação é participativa, acontece em espaços públicos, associações, movimentos sociais. Implica na garantia de que os participantes são “iguais, livres e razoáveis”. Grupos de reuniões, discussões e opiniões que se multiplicam e acabam por convergir. É a esfera pública de Habermas (BAIOCCHI, 2006, p. 590).

Conforma-se um novo limite, um novo formato, em que os cidadãos, em número restrito, poderão decidir sobre questões específicas, já que é inimaginável que “qualquer arranjo deliberativo permita que i) todos os cidadãos participem de alguma área particular da administração pública ou ii) qualquer cidadão participe de todas as áreas da administração pública” (COHEN, 2007, p. 232).

O importante, o fundamental, é que os ambientes democráticos possibilitem a participação dos cidadãos em grupos menores mas que estes sejam capazes de comunicar-se em redes com os demais de forma a impactar em suas opiniões e, adiante, se possa obter uma forma de consenso mínimo sobre os temas (COHEN, 2007).

Como impactar a esfera administrativa a partir de pequenos grupos? Como se dá essa influência? Até onde a deliberação na esfera pública informal consegue impactar as decisões a serem tomadas na esfera administrativa?

O impacto sobre a esfera administrativa da discussão havida na esfera pública é indireto e, apesar de diferente daquele executado no ambiente do Estado (ou da Economia) - onde interesses, fundamentalmente monetários, terminam por influir na decisão - acaba por ser diluído em seu impacto em face da inexistência de um liame obrigatório e definitivo entre a liberação e a política pública (COHEN, 2007). No contexto dos Conselhos, nos tem sido permitido visualizar nas reuniões que assistimos que há uma nítida distância entre o debate proposto, a decisão que se vislumbra, e o alcance, em seguida, da deliberação no âmbito administrativo<sup>7</sup>.

O Brasil é citado como exemplo de experiências participativas deliberativas em ambiente democrático liberais. O orçamento participativo tem sido recorrentemente citado na literatura. Especialmente o caso de Porto Alegre, onde os cidadãos se reúnem e decidem sobre o uso de recurso públicos do orçamento local e seu destino final, aplicando nessa ou naquela obra pública, nesse ou naquele investimento público, priorizando as políticas públicas segundo o interesse da população. Autores como BAIOCCHI e MELO (2006) e COHEN (2007) recorrem ao exemplo gaúcho.

---

<sup>7</sup> V. item “4.3.1 - A participação dos conselheiros analisada a partir dos registros em atas”, p. 86.

### 1.9.2 - A democracia participativa e deliberativa dá conta de problemas radicais.

A democracia deliberativa, por sua força de impactar opiniões e influenciar decisões, mesmo que das quais não se decida diretamente no grupo, é capaz de dar encaminhamento às mais difíceis questões políticas mesmo aquelas tidas como questões excludentes: um lado exclui a possibilidade da convivência democrática com o outro. Exemplificando, citamos o confronto homossexualidade versus religião; como conseguir o respeito recíproco? As sociedades divididas, por questões radicais, são incapazes de tolerar, falta-lhes a “aceitação mútua da razoabilidade”. Necessário que se permita, que se deixe pactuar entre os dois campos, por meio da “persuasão pelo argumento”. Lembrando que, em certas situações, como os cristãos fundamentalistas, essa – a persuasão – é rejeitada de início. A solução é deixar a deliberação, o processo de debate na esfera pública, a uma distância do Estado. É retirar de “dentro” do Estado, a deliberação e trazê-la para o lado da “sociedade” via o debate público (DRYZEK, 2005). É a estratégia do consenso proposta por Habermas.

A deliberação no ambiente democrático acontece a partir de inúmeros grupos, indivíduos, sem coerção ao pensamento, com garantias à sua livre manifestação, debatendo, discutindo as questões, repetidamente, formando uma coerência de propósitos e ideais que são finalmente determinados, a partir de um debate sem rosto, sem sujeitos determinados (BAIOCCHI, 2006).

Ao tratar de questões de deliberação democrática em sociedades profundamente divididas, DRYZEK (2005) ressalta o agonismo como uma solução prática para conflitos radicais em sociedade – ou em sociedade em conflitos radicais.

O agonismo permite trazer, atrair, as partes conflitantes unindo-se a elas. Deixando de lado o “antagonismo”, a característica de inimigos, que se diferenciam por entendimentos diversos sobre o assunto, mas são incapazes de se tolerarem, de respeitar suas diferenças, para tornarem-se em adversários. A diferença profunda é marcada pela paixão e seu caráter irracional impedindo o consenso. A principal tarefa democrática é convencer. “A tarefa principal da política democrática é não eliminar as paixões,..., mas mobilizar essas paixões na direção de promover o projeto democrático” (tradução nossa) (MOUFFE, apud DRYZEK, 2005, p. 220). É aceitar o contrário, trazendo-o para próximo, fazendo-o engajar-se na construção do projeto

democrático. É o convencimento pela assimilação de pontos comuns e toleráveis por ambos. Esse talvez um dos casos mais patéticos que assistimos no Brasil: a “luta” de setores religiosos evangélicos de um lado, e a homossexualidade, de outro.

Nesta revisão das teorias democráticas, ressaltamos em Dahl a questão da participação popular na construção do regime democrático e, mesmo decidindo com igualdade e justiça, as decisões sempre conterão algo de interesses pessoais e de grupos. Vimos como o controle social é fundamental para a construção democrática, elemento garantidor de resultados nas políticas públicas. São todas considerações relevantes na análise do processo de decisão dentro dos conselhos, haja vista as tensões naturalmente existentes dentro do espaço público dos conselhos. A fé na capacidade de negociação para obter o consenso, os grupos capazes de acordar e definir o que lhes seja mais útil, é a lição de Habermas para compreensão das tensões havidas no espaço dos conselhos. E, finalmente, aprendemos com Dryzek a legitimação que advém da garantia de participação na medida de seus interesses.

Queremos considerar aqui o papel dos conselhos de políticas públicas, objeto de nossa pesquisa. Há uma similaridade entre os aspectos associativos e deliberativos, bem como participativos, existentes nesse tipo de organismo com as questões de decisão nascidas em ambiente micro e que trafegam para o Estado e suas influências sobre políticas públicas e que irão determinar a qualidade de vida dos cidadãos. Da mesma forma que os Orçamentos Participativos são citados e vistos como grande exemplo de participação com deliberação (COHEN, 2007), podemos estender nossa compreensão da proposição “democracia deliberativa com participação – associações – grupos menores – discussões qualitativamente informadas” aos Conselhos de políticas públicas e suas formas de discussão, debate e deliberação.

Os conselhos são importantes espaços de discussão, debate e deliberação que necessitam da esfera mantenedora das garantias democráticas. Dessa forma, mantemos para a democracia seu aspecto de processo que se move ao longo do tempo e não está terminado, acabado ou pronto.



“A deliberação que é autêntica, inclusiva e consequente é central para a democracia e deve obrigatoriamente ser incorporada a qualquer definição de democratização. A capacidade deliberativa é instrumental na transição democrática, e fundamental para a consolidação da democracia e seu aprofundamento” (DRYZEK, 2005, pag 17).

## **Capítulo 2 – O controle social da execução de políticas públicas como instrumento de democracia participativa**

A construção de uma sociedade democrática e participativa, como vimos no capítulo anterior, requer alguns elementos necessários, obrigatórios, que devem garantir à relação Estado e sociedade civil um resultado com eficácia e eficiência na obtenção dos seus objetivos comuns. Em um dos lados dessa moeda, encontramos a obrigatoriedade do gestor de recursos públicos de prestar contas do que faz. É o Estado colocando-se ao nível da sociedade civil do ponto de vista de informações e elementos que permitam o debate e a influência sobre as decisões para que se possa exercitar com eficiência o outro lado da mesma moeda: o controle social. São dois elementos indissociáveis, a obrigação de um lado e o direito do outro, realizando olhares diferentes sobre as mesmas contas públicas. Espera-se uma relação virtuosa da administração pública com seus cidadãos de forma a ter rigor sobre as despesas e sobre os destinos dos recursos públicos.

### **2.1 - Accountability e controle social: instrumentos da sociedade civil na relação com o estado.**

Há uma ampla aceitação dos governados sobre os sistemas de governo que se denominam de democracias estabelecendo esse como o sistema garantidor de direitos. Da democracia grega, daquele ideal, herdamos em verdade apenas um ideário, um exemplo. Até mesmo nossas instituições de governo denominado de democrático são diversas daquelas do modelo clássico grego.

Em face do distanciamento daqueles que detêm o poder, as elites que governam, seja no modelo referenciado de contestação de Dahl ou na ênfase no método como quer Shumpeter, impõe-se a obrigatoriedade de construção de mecanismos que propiciem a intervenção direta e, se não possível, pelo menos a influência dos interessados sobre as orientações dos que governam. Um desses mecanismos é a accountability como necessidade de oferecer aos governados condições para que, conhecendo o processo, possam modificá-lo, alterá-lo, garantindo assim seu objetivo de eficiência e eficácia no atendimento de suas necessidades. São

modos diversos de punir e premiar: a accountability vertical – prestação de contas e submissão ao processo eleitoral com a “punição” do representante pela sua não recondução à essa condição – e a accountability horizontal em que os poderes do Estado, por seus órgãos constituídos, realizam uns sobre os outros (MIGUEL, 2005), o que nos remete ao controle administrativo e institucional que trataremos adiante.

Retornemos aos conceitos apresentados no capítulo anterior e lembremos da obrigatoriedade dos mandatos na democracia representativa que estão caracterizados como duas possibilidades de mandatos: um imperativo, onde o representante é uma espécie de embaixador das vontades de quem o elegeu, designou, escolheu, cabendo-lhe apenas levar acima, ao governo, o desejo de suas bases; e, em oposição a esta fórmula, o mandato livre em que cabe ao representante um apelo mais largo em que sua capacidade de decidir está em critérios de princípios que devem nortear suas decisões e deixar aos representados o conforto para cuidar de suas vidas pessoais.

A decisão está com o grupo de representantes e é influenciado pelos governados e aí entra a relevância do papel da accountability: como mediador de forma a permitir aos governados conhecer as nuances com informações precisas para que possam influir, punindo com sanções efetivas ao representante. É uma espécie de posição intermediária entre o que apenas leva uma opinião – o mandato imperativo - e o outro que negocia sem ir diretamente aos representantes conhecer a cada instante suas posições, mas que devem refletir sua vontade – chamado de mandato livre (MIGUEL, 2005).

Accountability é o jeito que encontramos para aproximar democracia representativa e a necessidade de se exigir coerência do representante. É preciso exercer sobre ele alguma espécie de cobrança, de controle sobre suas decisões. Curioso lembrar que neste espaço particular da democracia participamos sem decidir. O controle é que nos irá garantir algum grau de deliberação, ou pelo menos, permitir que influenciemos as decisões.

A accountability tem maior significado nos governos ditos populares haja vista que essa relação de informação e assentimento às bases pode ser dificultada pela multivariada de decisões a que se submete o representante sem que a cada

momento, a cada assunto em discussão no processo decisório, seja necessário ouvir o seu representado.

Para o objetivo deste trabalho, importa-nos ressaltar a relevância da accountability que está relacionada ao dever de prestar contas daquele que detém o poder de decidir e da necessidade de informar. Nesse conceito da capacidade de oferecer respostas à sociedade, a accountability deve ser entendida como uma forma de aplicar penalidades, sanções, aos representantes (MIGUEL, 2005).

## 2.2 - Caracterização da administração pública brasileira e a importância do controle social

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado; nos Estados Unidos, no começo deste século; no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional (PEREIRA, 1996, p. 4).

A dominação–submissão do tipo racional-legal está vinculada diretamente à justificação de sua existência pelo estatuto legal, juridicamente constituído e com impacto sobre sua legitimidade, o que nos remete ao contrato social rousseauiano que vincula essa obediência. Essa dominação nos liga à burocracia que sustenta e movimenta o Estado moderno.

Ao estatuto legal, legítimo sobre o ponto de vista dos cidadãos que integram aquele estado-soberano, se submetem todos os “cidadãos” e ao qual obedecem também os funcionários que integram a máquina que o faz funcionar. Weber chamou essa máquina de burocracia com as características que reconheceu e identificou (sua conotação negativa, pejorativa mesmo, foi adquirida ao longo do tempo). A burocracia significa a estrutura composta por funcionários de carreira, que exercitam essa dominação livres e permanentemente integrados à ela. Livres no sentido de que a podem deixar, livres para dela se desligarem quando lhes aprouver (a renúncia é permitida. Entretanto, livre para ir, mas enquanto sob ela permanecer, deve segui-la sem qualquer dúvida, obedecendo, também o dominante, às normas jurídicas

instituídas, submetido à obediência de seus preceitos. Dominantes e dominados estão submissos ao seu estatuto legal que é o parâmetro de sua existência e que os submete a ambos (WEBER, 1999).

Na burocracia é dever do funcionário agir com total isenção, absolutamente independente do seu interesse pessoal, procedendo *sine ira et studio*<sup>8</sup>, agindo com impessoalidade sem manifestar predileção por qualquer opção que não aquela prevista no diploma legal (WEBER, 1999). A burocracia weberiana é a forma administrativa do Estado, sendo adotado no Brasil em todos os níveis da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A descrença na eficiência, eficácia, na efetividade da administração pública pode por em questão a própria legitimidade da existência do Estado. Legitimidade entendida aqui como a crença, a verdadeira “fé” que os cidadãos possuem na justificação de existência do Estado, princípio da dominação racional-legal weberiana. Legitimidade decorre da percepção que temos da instituição “justa”, imbuídos de atender nossos reclames, providenciar a atenção de nossas necessidades. Rompida a legitimidade, o Estado se vê em graves consequências frente a crise estabelecida com a sociedade e o descrédito da base racional-legal (WEBER, 1999).

Qualquer organização estruturada hierarquicamente e sob a determinação, a ordenação de um estatuto legal, um conjunto de normas constituídas, é uma burocracia. Mesmo uma empresa capitalista - com suas normas estabelecidas e que visam a dar ao seu conjunto de funcionários a identidade da empresa despiando-os de qualquer viés pessoal, vinculando-os estritamente aos interesses da empresa, aos seus objetivos e metas, com absoluta impessoalidade e exclusividade - é uma burocracia.

Seja uma grande empresa, ou qualquer instituição organizada sob o aspecto de obediência hierarquizada, sob uma normatização regularmente estabelecida, como uma grande religião, por exemplo, também tem seu corpo burocrático que exercita a dominação legal.

A diferença está na forma de se apropriar desse corpo burocrático. Na empresa capitalista esse corpo está voltado para a execução de seus objetivos exclusivamente

---

<sup>8</sup> Sem ódio, sem preconceito.

voltados para o mercado, buscando resultados eminentemente comerciais, através do atingimento de suas metas. Ao contrário da burocracia do estado brasileiro, por exemplo, em que sua finalidade tem sido distorcida e o atingimento de seus objetivos reduzidos (WEBER, 1999). O termo burocracia ganhou conotação negativa e traduziu um Estado que não alcança seus objetivos, não cumpre metas e tem desempenho de pouco atendimento às necessidades da população.

O Estado liberal - aparentemente na direção do desmonte desse domínio da burocracia sobre o Estado - diversamente do estado do bem estar social do século XX, não precisa de uma estrutura que administre a educação, a saúde, os mecanismos de assistência social. Está vinculado exclusivamente aos aspectos de justiça, segurança do estado. “No Estado liberal só eram necessários quatro ministérios - o da Justiça, responsável pela polícia, o da Defesa, incluindo o exército e a marinha, o da Fazenda e o das Relações Exteriores” (PEREIRA, 1997, p. 38).

As sociedades necessitam de controle hierárquico para que se consiga executar as ações e esse controle pode ter um cunho patrimonialista, burocrático ou gerencial segundo a característica da administração do Estado (PEREIRA, 1997).

Na década de 90 parecia clara a necessidade de reformar essa estrutura: uma reforma do Estado brasileiro na sua burocracia, a reforma administrativa. Necessária, após o fim da ditadura, uma reforma política e, a partir do quadro de crise fiscal dos anos 80, uma econômica. A política culminou com a promulgação da Constituição Federal, a “Cidadã”. A econômica – com as bases neoliberais – foi construída nos governos que se seguiram à nova Carta, com certo atraso: “Nos dois primeiros anos do regime democrático - da Nova República - a crise fiscal e a necessidade de rever radicalmente a forma de intervir na economia foram ignoradas” (PEREIRA, p.8, 1996).

2.3 - Os conselhos gestores como mecanismos importantes também na definição da destinação de recursos.

Os conselhos podem ser instrumento de destinação de recursos públicos reduzindo a influência dos grupos que detém poder de decidir sobre a aplicação, afastando o controle absoluto de verbas de forma a “socializar” o uso, permitindo

trazer a um nível mais popular, mais próximo dos reais interessados, a administração e o destino desses recursos.

Os conselhos existem para garantir o uso do dinheiro público de forma a servir ao interesse público e não a grupos que, muitas vezes, controlam a destinação de parte da aplicação desses recursos. O controle social dá ao cidadão a capacidade de agir sobre a destinação, a aplicação e o uso desses recursos para obter o resultado que a ele mais interessa e com a maior eficiência possível.

E, em se tratando da saúde, são os que mais necessitam que estão na situação mais frágil e de menor participação (o que acaba por coincidir com a pesquisa apontada por Dahl a respeito do desinteresse político dos que detêm a menor parcela da renda e, conseqüentemente, os que mais precisam das políticas públicas).

Aqui, precisamos lembrar de Gramsci e da sociedade civil como parte do Estado por meio da ação da sociedade política.

Gramsci, (BOTTOMORE, 2012, p 245) “usa a palavra ‘Estado’ de dois modos diferentes: em sentido estrito legal-constitucional como um elemento de equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil, ou abrangendo ambas” e, ainda do texto de Bottomore, Gramsci “redefine o Estado como força + consentimento, isto é, a hegemonia de coerção” (BOTTOMORE, 2012, p. 245). A participação nesse bloco hegemônico que detém no Estado o poder de coerção pela sociedade política é possível pela sociedade civil como tertius nessa construção. Segundo o cientista político, a interação da sociedade civil como partícipe do Estado tem por objeto a consecução do equilíbrio interno para realizar a acepção do Estado como aquele que abrange a ambas: sociedades política e civil. Nesse caso, a sociedade civil não se contrapõe ao Estado mas é parte dele. Essa é uma visão importante que pode subsidiar de forma diferente a maneira de encarar a relação conselhos e poder público.

#### 2.4 – Controles: Administrativo, Social e Jurídico

A Constituição Federal do Brasil consagrou a accountability no artigo 74 quando estabeleceu para a administração pública a obrigatoriedade de um sistema integrado

de controle que visa avaliar o cumprimento de metas previstas para o governo, avaliar os resultados da gestão quanto aos aspectos de eficiência e eficácia, entre outras atribuições, tendo ainda, neste mesmo artigo, conferido ao cidadão a legitimidade para denunciar irregularidades ao órgão auxiliar de controle do poder legislativo federal (BRASIL, 2001).

Com esse texto, o órgão auxiliar do legislativo - Tribunal de Contas da União - está destinado a receber denúncias dos cidadãos como uma espécie de ouvidor geral (DI PIETRO, 2004).

Controle, aqui, é entendido de forma aplicada ao conceito de accountability como “verificação administrativa, fiscalização financeira, ou ainda o poder de ter sob o seu domínio o comando e a fiscalização” (DI PIETRO, 2004, p. 264). Ou seja, como simples verificação final e um elemento das funções básicas da administração: planejamento, organização, direção, coordenação, controle.

Controlar é avaliar e corrigir as atividades de subordinados para garantir que tudo ocorra conforme os planos. O controle indica onde estão os desvios negativos, e, ao pôr em ação medidas para corrigir esses desvios, ajuda a assegurar a realização dos planos (Koontz e O’Donnel, citados *in* Peter, 2003).

E, ainda, para Welsch (citado *in* Peter, 2003) , **controle** é “ação necessária para verificar se os objetivos, planos, políticas e padrões estão sendo obedecidos”.

Assim, o controle social está inserido na Constituição Federal como o complemento da accountability. Por isso a necessidade de conceituarmos accountability a partir daquele texto constitucional, demonstrando-a como a responsabilidade por atos e fatos de gestão do setor público: é o elo que faz a mediação do representado com os que detêm mandatos na democracia. Permite a ligação entre os representados com o gestor na administração pública: aqueles que receberam a responsabilidade dos atos e fatos de gestão e a quem foi dada a obrigação de responder pela responsabilidade recebida.



Há uma relação de responsabilidade entre o parlamento e o administrador público, já que o primeiro delega responsabilidade para que o segundo proceda a gestão dos recursos públicos.

PEREIRA (1997, p. 37) aponta a importância de considerarmos um critério funcional de repartição das formas de controle destacando o “controle democrático ou social”, exercido politicamente sobre organizações e até indivíduos. Esta classificação permite visualizar com clareza os campos de atuação das formas de controle: o Estado, a sociedade civil e o mercado. Aqui, o que nos ressalta é o controle social, o democrático que atua sobre as organizações sociais.

O Controle social é exercido mesmo sobre indivíduos, mas o destaque é dado em especial ao controle das organizações públicas quando a sociedade civil se organiza para que isso possa ter efeito. O controle social permite que se detenha o controle de baixo para cima dessas instituições e que se possa influenciar em suas decisões e execuções (PEREIRA, 1997).

O modelo proposto por PEREIRA é apenas um controle referido à organização social que contempla apenas seu aspecto administrativo. Não se trata de um controle social efetivo, mas tão somente uma visão gerencialista que vinda da administração privada irá migrar para o setor público reduzindo a questão, extirpando seu conteúdo político. Racionalizando a questão ao seu limite unicamente administrativo, reduzindo a participação a uma formulação esquemática imprópria (DAGNINO, 2005).

O Controle está inscrito na Constituição Federal de 1988 e visa, especialmente, assegurar que a administração pública atue segundo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e concede ao particular, ao cidadão, os meios para que exerça o controle social, o controle democrático e popular e, como diz Di Pietro “o mais eficiente meio de controle da Administração Pública: o controle popular” (Di PIETRO, 2004, p. 623).

Um sistema de controle dos atos administrativos está instituído no país no âmbito dos três poderes sendo assim definido: como controle administrativo, se vinculado ao poder executivo; controle legislativo, aquele exercitado pelos Tribunais de Contas, estaduais e Federal; e controle judiciário, pelos meios disponíveis aos

cidadãos, por meio de “ações específicas de controle da Administração Pública” (DI PIETRO, 2004, p. 649) (habeas corpus, habeas data, mandado de segurança, mandado de injunção, ação popular e o direito de petição).

Ainda, pode ser classificado como externo ou interno, quando o órgão de controle está inserido na própria estrutura ou não do órgão controlado.

Como diz o autor, referindo-se à importância da participação democrática e popular no controle da administração pública, todos esses são suplantados pelo poder concedido ao cidadão para fiscalizar e controlar os atos da administração; é o controle democrático ou popular ou controle social.

O controle social é, historicamente, conhecido como a disposição do Estado em ter sob seu domínio as massas a que devia submeter ao seu mando. Entretanto, na forma que a Constituição estabeleceu, controle social é o “da participação da população no sentido de elaborar, implementar e fiscalizar as políticas sociais” (BRAVO, 2006, p. 83).

Neste capítulo, ressaltamos a importância do controle social como a outra ponta da accountability, a responsabilização do gestor, como relação que se estabelece entre representantes e representados. Apresentamos os mecanismos de controle administrativo e jurídico como aqueles sob a influência direta do Estado e o controle social como instrumento à disposição da sociedade civil.

Esse será um conceito importante para localizarmos os Conselhos Gestores, objeto de nossa pesquisa, no contexto apropriado de democracia representativa e controle social. Ressaltamos a inteireza da relação sociedade e Estado com o aspecto de fiscalização, que é inerente ao controle social, haja vista que há uma exigência implícita na definição: há que se ter, do outro lado, a verificação dessa prestação de contas. Verificação que se faz de formas institucionais, por órgãos de governo encarregados disso e, pela via social, por cidadãos que se valem de instrumentos de democracia participativa que estudamos: os conselhos gestores. A relação conselheiros e sua representação é integrante do conceito aplicado de accountability na fiscalização da aplicação dos recursos públicos via controle social.

### **Capítulo 3 – Os Conselhos de Políticas Públicas, a Constituição Federal de 1988 e a participação e o controle social.**

A raiz dos conselhos no Brasil pode estar nos conselhos gestores dos institutos de pensão que surgem da intervenção estatal nas caixas de pecúlio nos anos 20 e 30 do século XX. Esses conselhos administraram recursos arrecadados das folhas de pagamentos de trabalhadores e tinham constituição tripartite: empregados, empregadores e governo.

O processo se revitaliza nas Pastorais da Igreja Católica, nas comunidades eclesiais de base, nas associações de moradores, de bairros, durante a década de 70. Esses movimentos pressionaram e conquistaram, na Assembleia Nacional Constituinte, a introdução de diversos conteúdos na elaboração da Carta de 88 que será chamada, por seus avanços na área social e de proteção aos direitos individuais, de “Cidadã”.

Os Conselhos são criados em seguida, por lei, na década de 90, com características pluralistas de representação buscando reproduzir o interesse dos mais desprotegidos – os que mais necessitam do sistema público de saúde – dentro da distribuição de poder existente (SANTOS, 2000).

#### **3.1 – A criação e o contexto em que foram criados os conselhos**

A estrutura nacional do sistema de conselhos, na área de saúde, está baseada em instituições desse tipo em nível municipal, estadual e um Conselho Nacional de Saúde. É uma construção, a partir de movimentos sociais, e que encontram nas conferências de saúde um importante espaço público, democrático, de discussão de políticas de saúde. Neste espaço é possível até mesmo eleger os conselheiros de saúde. As conferências de saúde, realizadas em todos os entes federados – municipal, estadual, distrital e nacional - tem um histórico importante na construção do sistema. (TCU, 2010).

As conferências nacionais de saúde nascem por convocação em 1941 e seguem acontecendo nacionalmente de forma periódica, mas não sequencialmente conforme previsto na convocação inicial e que deveria ocorrer a cada dois anos. A 8ª Conferência Nacional, de março de 1986 e, portanto, antecedendo em quase um ano a instalação

da Assembleia Nacional Constituinte - que ocorre em fevereiro de 1987 - traz importante contribuição ao discutir e indicar a Saúde como direito “resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio-ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde”. E, seguindo, dá o tom do movimento social que desembocou no grande movimento de redemocratização do país: “É assim, antes de tudo, o resultado das formas de organização da produção, as quais podem gerar grandes desigualdades nos níveis de vida” (BRASIL, 1986).

Essa mesma conferência propôs a separação Saúde e Previdência Social, a reestruturação do sistema nacional de saúde com a criação de um Sistema Único de Saúde o qual agregue em seus princípios a participação popular que deverá atuar nas ações de saúde, na proposta da política, na gestão e na execução. Propostas que serão integradas ao texto constitucional em seguida, marcando e definindo a 8ª Conferência como marco institucional do Sistema de Saúde atual.

A constituição Federal de 1988 definiu a Seguridade Social como um conjunto de ações cuja iniciativa tem a participação da sociedade e que visam garantir os direitos à Saúde, à Previdência e à Assistência sociais. Está informada dos princípios relacionados na Carta constitucional especialmente quanto à participação na gestão:

Art. 194. [...]

Parágrafo único.

[...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#). (BRASIL, 1998).

Além disso, a definição do sistema público de saúde, no artigo 198, incluiu entre suas diretrizes a “participação da comunidade” no inciso III. Legislação complementar à Constituição estabeleceu normas de funcionamento e participação que permitiram aos conselhos o envolvimento na gestão, nas deliberações para

políticas públicas. Finalmente, a Emenda Constitucional 29, estabeleceu a obrigatoriedade da fiscalização, pelos Conselhos de Saúde, dos recursos públicos transferidos via Fundos de Saúde (BRASIL, 2000).

A lei complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, estabeleceu – em seu artigo 22 - a obrigatoriedade da instituição e funcionamento dos Conselhos de Saúde como condicionante para entrega de recursos ao município (BRASIL, 2012).

Essas atribuições constitucionais e legais fez com que os conselhos alcançassem uma posição de destaque na fiscalização, controle e ordenação do sistema no âmbito municipal (e nos demais). Especialmente nos interessa a observação dos conselhos gestores nos municípios.

Há obrigatoriedade legal para a constituição dos conselhos no âmbito municipal (lei 8.142/1990):

Art. 3º Os recursos referidos no inciso IV do art. 2º desta lei serão repassados de forma regular e automática para os Municípios, Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios previstos no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

[...]

Art. 4º Para receberem os recursos, de que trata o art. 3º desta lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com:

I - Fundo de Saúde;

II - Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990;

[...]

Parágrafo único. O não atendimento pelos Municípios, ou pelos Estados, ou pelo Distrito Federal, dos requisitos estabelecidos neste artigo, implicará em que os recursos concernentes sejam administrados, respectivamente, pelos Estados ou pela União.

A lei determina a criação do conselho para que haja o repasse legal das verbas relativas à execução dos programas da saúde no âmbito do município. Essa legislação tem importância sobre a criação e instalação dos conselhos submetendo a vontade do

executivo à necessidade de sua criação para o recebimento de recursos sob pena de serem diretamente administrados pelo Estado ou a União. Ao prefeito que descumpra lei federal poderá haver a subsunção de sua conduta no crime de responsabilidade o que implicaria na perda do mandato.

O montante dos recursos assinalados no Orçamento Federal expressa a importância do controle social na aplicação desses recursos e que, não excludente de outras formas de controle, deve ser realizado prioritariamente, e em conformidade com previsão legal estatuída, pelos conselhos gestores da saúde.

O orçamento da saúde tem números grandiosos e dificuldades, em extensão semelhante à dimensão de sua grandeza, na gestão desses recursos. Para salientar a expressividade dos números envolvidos nos gastos e despesas da saúde e ressaltar a importância do controle social, da fiscalização popular, sobre a aplicação desses recursos e da verificação da eficácia, eficiência e efetividade de sua aplicação, optamos por ressaltar os dados do orçamento de 2013 para o qual já é possível avaliar também os dados de sua execução.

A saúde estava contemplada com cerca de 87,7 bilhões de reais do Orçamento Federal para o ano de 2013 (MPOG, 2012). São recursos repassados Fundo a Fundo – do Fundo Nacional de Saúde – diretamente aos Fundos Municipais, de forma automática, além de outros repasses via remuneração por serviços produzidos e convênios, contratos de repasse e outros instrumentos similares (TCU, 2010), o que coloca esses recursos ao alcance direto do cidadão que pode exercer controle social sobre sua destinação possibilitando a verificação de aplicação desses recursos de forma mais eficaz.

O orçamento brasileiro é autorizativo e, portanto, o que aparece na lei orçamentária anual – e comentado na edição do Ministério do Planejamento – é em verdade o recurso permitido ao executivo pelo legislador para ser aplicado nas despesas concernentes àquela área contemplada no orçamento. Assim, é importante comparar os dados da lei orçamentária – de cunho meramente autorizativo – com o executado do orçamento para realmente se ter a noção correta do que foi aplicado na área. No caso, 2013, teve autorizado ao longo do ano R\$ 100.507.779,268 e executado R\$ 83.825.836.819 mais R\$ 4.092.733.11 (ref. Restos a Pagar, não apenas inscritos,

mas efetivamente pagos até a data da atualização dos dados). São dados do Senado Federal, sistema SIGA, que acompanha a execução do orçamento pelo Governo Federal disponível em <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>> , dados atualizados em 02 de setembro de 2014 (acesso em 07 de outubro de 2014).

Os dados, de forma simplificada, (100,5 bi autorizado, 87,9 bi executado), apontam para a execução de 87% de um orçamento autorizado de 100,5 bilhões de recursos destinados à saúde e que representou 6,23% do orçamento executado naquele ano, considerando o orçamento da União da ordem de 1,41 trilhões, excluídos os juros da dívida e o seu refinanciamento<sup>9</sup>.

### 3.2 – Classificação e características dos conselhos: o conselho de saúde

Os conselhos gestores de políticas públicas também são conhecidos como setoriais quando nos referimos a áreas específicas de políticas públicas e as quais devem discutir, deliberar e fiscalizar: saúde, ação social, educação.

Para a abordagem que pretendemos, utilizaremos a classificação proposta na pesquisa “Conselhos Municipais e Políticas Públicas” (IBAM, IPEA, Comunidade Solitária) citada por TATAGIBA (2002).

Os conselhos são classificados em três grandes grupos: um, onde se agrupam conselhos de programas, outro, onde se situam os conselhos gestores e, por fim, um terceiro, os conselhos temáticos.

Este último está referido àqueles conselhos, quase sempre da esfera municipal ou estadual, sem uma legislação federal que os vincule; e que nascem de iniciativas peculiares a certas regiões, e que têm características locais. Afetos a temas específicos ou temas de uma determinada localidade/região. Para ilustrar, citamos como exemplo, o conselho de PDU da prefeitura de Vitória. O Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) é órgão consultivo do Poder Executivo, criado em 1984, disponível em <<http://www.vitoria.es.gov.br/sedec.php?pagina=conselhodopdu>>, acesso em 07 de abril de 2014, e é o mais antigo da Grande Vitória.

---

<sup>9</sup> Dados do INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos , em parceria com a Open Knowledge Foundation Brasil, disponível em <<http://orcamento.inesc.org.br/>> , acesso em 07 de outubro de 2014.

O primeiro grupo, o dos conselhos de programas, é formado por conselhos que se articulam com ações executivas de programas de governo que visam atender situações emergenciais. Não estão ligados a garantia de direitos sociais mas principalmente à metas de fornecimento de bens ou serviços a uma determinada população. São casos desse grupo, os conselhos de alimentação escolar.

E, por fim, aquele que nos desperta o interesse imediato, que é o grupo que encerra os conselhos gestores de políticas públicas. Estão definidos e são alinhados por legislação federal. No caso específico da saúde - que pretendemos analisar - tem caráter obrigatório (lei 8.142/1990) e integra um sistema nacional que influi no planejamento, execução e controle das ações de saúde. São “fóruns públicos de captação de demandas” e “uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado”, como afirma TATAGIBA (p. 49, 2002).

Os Conselhos Gestores tem características importantes, inovadoras entre os conselhos, e se destacam como espaços públicos. A lei 8.142, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1990, que estabeleceu a participação popular no SUS – Sistema Único de Saúde, define o Conselho de Saúde, caracteristicamente um dos mais representativos dos conselhos gestores de políticas públicas, como sendo:

“Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

[...]

II - o Conselho de Saúde.

[...]

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.



(BRASIL, 1990).

O Conselho tem caráter de permanência, ou seja, não é temporário ou substituível por outro órgão com atribuições semelhantes, e deliberativo, ou seja decide por votação entre os seus membros. Seu caráter de permanência o coloca como instituição de Estado e, portanto, que atravessa temporalmente diversos governos.

Seus membros devem ter sua escolha efetivada entre representantes do Governo e da Sociedade numa paridade estabelecida na lei (artigo 1º, § 4º). A representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos. Logo, a soma dos representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde deverá ser igual a dos usuários. O que mostra a ênfase da formação dos Conselhos sobre os usuários. E como se trata de SUS, que atinge uma camada mais necessitada de atenção do ponto de vista econômico-social, a importância dessa representação por parte dos usuários torna-se a mais relevante possível.

Então, por essa conta simples, devemos ter 50 % dos representantes por parte de Usuários e a outra metade dividida entre os restantes.

E quantos são os conselhos de saúde?

O Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde – SIASC, “ferramenta de comunicação e informação para contribuir com a efetividade do Controle Social”, é mantido pelo Conselho Nacional de Gestão da Saúde e Ministério da Saúde e tem em seus registros informação do IBGE dando conta da existência de 5.596 conselhos em todo o país<sup>10</sup>.

O SIASC deve ser um retrato da situação dos Conselhos de Saúde em todo o país, registrando suas composições, sua atenção à normas legais de constituição. No país identificamos que, dos mais de cinco mil existentes, cerca de 4 mil fizeram o cadastro no sistema e, desses, informaram a paridade legal 2804 (paritário 50-25-25) e 652 (paritário 50-50), e 470 declaram-se não paritários e 77 não informaram.

---

<sup>10</sup> Disponível em <[http://conselho.saude.gov.br/web\\_siacs/index.html](http://conselho.saude.gov.br/web_siacs/index.html)>, acesso em 29/05/2014.

Excluindo-se os que não informaram, a paridade é atendida por cerca de 71 % dos conselhos registrados neste sistema.

Ao Conselho compete fundamentalmente o controle social da execução da política de saúde na instância a que se refere sua competência geográfica (nacional, estadual, distrital, municipal). Está incluído o controle sobre a utilização dos recursos e, portanto, a um conselho que a lei garantiu a condição de deliberar, cabe sua decisão de usar o recurso da forma que acreditar mais conveniente. Há uma legislação – decretos, resoluções, instruções normativas, portarias, etc... - que norteia a aplicação dos recursos e o conselho está obrigado a atendê-la conformando-se às suas prioridades. Mas há sim um campo de decisão referido ao conselho: um campo que permite debate, articulação e decisão segundo os interesses da comunidade.

A relevância na construção e fiscalização das políticas públicas de saúde dada ao Conselho está ressaltada na legislação, lei 8142/1990, § 2º do artigo 1º:

[...] atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo. (BRASIL, 1990).

Outra característica que precisamos anotar em nossas observações a partir da lei: o conselho prescinde de qualquer posição hierárquica e/ou subordinada em relação às autoridades executivas. No artigo 1º, da lei 8.142/1990, que trata da criação dos conselhos de saúde, está literalmente determinado que suas “decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído”, deixando sem qualquer margem para interpretação estabelecer que ao conselho cabe decidir e à autoridade homologar. Apenas homologam – não deliberam, nem discutem – as decisões dos conselhos na esfera correspondente. Salientamos o posicionamento legal pelo poder de deliberação do conselho com o decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006, que declara textualmente em seu artigo 1º:

O Conselho Nacional de Saúde - CNS, órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde, é composto por representantes do governo, dos

prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, **cujas decisões, consubstanciadas em resoluções, são homologadas pelo Ministro de Estado da Saúde** (o grifo é nosso). (BRASIL, 2006).

Uma decisão do conselho apenas é homologada, e não questionada, discutida ou votada. Mas é homologada, reconhecida como decisão pela autoridade máxima da saúde.

E, ainda determina o mesmo artigo da lei criadora, que ao conselho de saúde compete a formulação de estratégias, ou seja, a proposição de alternativas ou de enfrentamento das questões relativas à saúde.

A lei estabelece então as características que definem o Conselho e que mostram o seu funcionamento da forma precípua como delimitado na sua criação e nas normas que estabeleceram suas atribuições e competências. São atribuições de proposição, de deliberação e de fiscalização.

Para tanto, precisa de representatividade e da participação democrática.

Ora, a participação democrática inclui o debate e, de certa forma a decisão (a deliberação que exigirá uma construção, um acordo, um consenso, como quer Habermas).

A composição do conselho está informada na lei que estabeleceu a paridade entre os usuários e os demais integrantes do conselho, estabelecendo portanto que 50% das vagas dos conselhos devem ser preenchidas por representantes dos usuários de serviços da saúde e os demais, profissionais e prestadores de serviços, deverão dividir a outra metade das vagas ficando, portanto, dessa forma a composição de um conselho de saúde que respeita a paridade: 50% de usuários, 25% de profissionais de saúde, 25% de prestadores de serviços ao sistema único de saúde (SUS) e gestores.

Os conselhos devem funcionar como uma plenária e, portanto, deve ser um espaço onde todos podem influir nas decisões e opor resistências e defender posições: é o debate, a busca do consenso, uma construção de um pensamento que se torne aplicável a partir do desejo de todos e das necessidades que podem detectar como integrantes, de uma ou de outra forma, do sistema. Para atender suas necessidades,

os conselhos possuem dotação orçamentária própria cuja execução deve ser sempre discutida e aprovada pelos conselhos.

A lei municipal criará os conselhos em conformidade com a legislação federal e em obediência aos princípios inscritos na lei.

Emenda constitucional de número 29, de 2000, estabeleceu a vinculação da fiscalização do fundo municipal de saúde ao conselho.

### 3.3 - A Situação no Espírito Santo

No Espírito Santo, a criação dos conselhos aconteceu preferencialmente por lei, o que propicia o debate, introduz uma reflexão do assunto junto às populações, ensejando a maior participação popular. Diferente dos casos em que se dá a criação por decreto do executivo municipal em que o espaço da discussão é mais reduzido. O Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde – SIASC (disponível em <[http://conselho.saude.gov.br/web\\_siacs/index.html](http://conselho.saude.gov.br/web_siacs/index.html)> , acesso em 29/05/2014) registra apenas dois municípios capixabas que tiveram sua formação decretada e não instituída por via de lei - Brejetuba e Rio Novo do Sul – dentre os 78 municípios registrados no sistema.

Todos os conselhos devem realizar seu cadastro. Criando uma única rede de dados dos 5.569 conselhos municipais, dos 26 estaduais, do Distrito Federal e dos 36 conselhos distritais de saúde indígena junto ao Conselho Nacional de Saúde e ao Ministério da Saúde.

A formação legal a partir da lei prenuncia a participação de diversos atores da sociedade, implicando também numa maior dificuldade na alteração da constituição desses conselhos, tornando-os mais perenes e estáveis de forma a possibilitar uma atuação mais independente e distante da influência administrativa local. “É mais difícil produzir alterações nos Conselhos criados por força de lei, pois foram constituídos a partir de uma ampla discussão envolvendo a sociedade e inclusive o Legislativo local” (CRUZ, 2000, p. 74). A criação por lei, na teoria, permite melhor discussão, já que amplia o debate mais do que apenas um decreto ou portaria.

A lei define também a composição paritária do conselho e sua representação. Entretanto, nesta divisão paritária, os que deveriam representar usuários muitas vezes são prestadores de serviços. São interesses distintos e conflitantes. O que se pretendeu com a pluralidade de representação nos conselhos foi estabelecer um espaço de debate, de composição de forças, de necessidade de negociação entre interesses diferentes, mas com um objetivo comum. É necessário legitimar essa representação por via da mobilização: "...respeito à eficácia dos Conselhos ... quando é criado a partir de um processo de discussão ou de mobilização social"(TEIXEIRA, 2000, p.92).

A composição dos conselhos reflete questões intrínsecas à organização política e social brasileira e suas dificuldades em diferenciar suas atuações e setores de forma a aplicar um importante princípio de separação de competências, segregando os que fiscalizam dos que executam, e daqueles que tem atribuições específicas de legislar. Nos dois municípios inicialmente observados<sup>11</sup> encontramos conflitos do tipo. Em um deles, identificamos a presença de um vereador como conselheiro, representante de prestador de serviço. No outro um representante de usuários que também é assessor de um vereador. Uma questão recorrente em outros conselhos.

... dos 15 municípios sob sua jurisdição, 70% apresentavam problemas legais quanto a composição e à representatividade dos conselheiros de saúde. Dentre outras irregularidades, pode ser citada a presença de vereadores na composição dos Conselhos (CRUZ, 2000, p. 75).

### 3.4 - A situação no Conselho de Saúde de Guarapari

Em Guarapari, o Conselho foi criado pela lei 1.263 de 1990, alterada pela lei 1306 de 1991 e pela lei 1.693 de 1997. E, mais uma vez, alterada pela lei 1760 de 1998 que estabeleceu a composição do conselho. O Regimento Interno foi homologado em 07 de fevereiro de 2007 pela Resolução nº 19. E lista a composição do conselho, sua organização, duração dos mandatos, funcionamento, entre outros.

---

<sup>11</sup> Um segundo conselho, o da cidade de Venda Nova do Imigrante, foi inicialmente escolhido para nossa observação, mas ao final optamos por não nos concentrar nele em face da baixa participação (em duas reuniões a que nos propusemos estar presentes, nenhuma das duas aconteceu).

Quanto à composição, 6 integrantes representam os usuários, 3 representam os trabalhadores do setor de saúde e 2 representam o seguimento dos prestadores de serviço e 1 gestor-presidente. E, portanto, numericamente, respeitada a paridade.

Este é o conselho cujos integrantes – seus conselheiros - são objeto de nossa pesquisa e que voltará a ser tratado no capítulo 4.

### 3.5 - A formação técnica dos conselheiros e sua importância

Nas dificuldades encontradas no processo de discussão e negociação dentro dos conselhos, além da representação política insatisfatória, salientamos ainda a pouca formação técnica dos conselheiros.

Raimundo Bonfim, da Central de Movimentos Populares, ressalta a inexistência de capacitação dos conselheiros, em qualquer área, seja técnica ou política:

Nos Conselhos Municipais muitos dos conselheiros eleitos nunca tiveram oportunidade de qualificação técnica, profissional ou política e não têm o mínimo de informação sobre o que é ser conselheiro.

[...] para ser conselheiro, a vivência política não é suficiente, é preciso conhecer como funciona o Conselho e a máquina pública. (BONFIM, 2000, p. 63).

Uma das questões que envolvem a formação do conselheiro é a dedicação ao conselho: muitas vezes o conselheiro destina pouco tempo de sua atividade ao conselho por força de suas ocupações profissionais e pessoais restando menos tempo ainda para sua formação. Entretanto, aos conselheiros é necessário conhecer a administração pública, o orçamento e sua execução, a questão político social e suas relações e exigências institucionais. Necessária a formação técnica, no mínimo a informação técnica, com vistas a garantir ao conselheiro as condições de relação com a máquina administrativa que, muitas vezes, tem enorme dificuldade de aceitar a relação com as forças populares. E, com a informação técnico-política, permitir ao conselheiro ter mais desenvoltura no processo de negociação.

Iniciativa governamental de sensibilização para o controle social, o Programa Federal “Olho Vivo no Dinheiro Público” tem levado informações técnicas aos

conselheiros (não há dados disponíveis no site a respeito do número de conselheiros treinados pelo programa).

O Programa tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento do controle social, mobilizando setores da sociedade civil organizada e cidadãos para o exercício da fiscalização de aplicação de recursos públicos quanto à transparência, à responsabilização e ao cumprimento dos dispositivos legais (site da Controladoria Geral da União - CGU, disponível em <<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/controle-social/olho-vivo-no-dinheiro-publico#objetivo>>, acesso em 12 de outubro de 2014).

O público-alvo não está limitado aos conselheiros, mas este é um dos setores mais solicitados pelo programa. Os demais públicos são: lideranças locais, membros das Organização Não-Governamentais (ONG) locais, agentes públicos municipais, professores, estudantes e cidadãos em geral.

O material, disponível no site, nos dá uma indicação da orientação do Estado – representado pela instituição do governo – no conteúdo pedagógico ministrado:

- Cartilha de Controle Social - informações sobre o controle social aos cidadãos, estimulando a participação popular no acompanhamento do uso de recursos públicos e indicando mecanismos de exercício desse direito.
- Cartilha do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) - Informações sobre como você, conselheiro municipal e cidadão, pode contribuir para alcançar uma educação de qualidade para nosso país, acompanhando, controlando e fiscalizando a execução do Fundeb.
- Cartilha do Programa Bolsa Família - Primeira edição- Informações sobre como você, conselheiro municipal e cidadão, pode contribuir para democratizar as oportunidades e diminuir a desigualdade social em nosso país, acompanhando, controlando e fiscalizando as ações do Programa Bolsa Família.
- Cartilha dos Programas de Desenvolvimento Agrário - Elaborada por técnicos da CGU e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, esta

Cartilha visa a oferecer condições para a participação cidadã no monitoramento das ações governamentais, contribuindo para uma melhor atuação do conselheiro municipal e do cidadão no controle social das políticas da agricultura familiar.

(CGU, 2010)

Não há uma relação direta entre os conteúdos e a formação política do conselheiro, mas é possível avaliar que, de certa forma, há uma discussão política implícita nos temas tratados. Há uma oportunidade implícita de discutir com o Estado a participação política e esclarecer o papel do conselheiro. O papel do conselho deve ir além de Controle e Fiscalização para que se possa ter ação sobre a Gestão e destinação dos recursos (RAICHELIS, 2000). Estamos falando da inserção do conselho nas bases dos movimentos sociais de forma a dar peso a sua atuação: “as atividades de formação devem ser voltadas para o Interesse público, reforçando a responsabilidade do conselheiro em retornar as informações aos movimentos sociais que ele representa” (CRUZ, 2000, p. 76).



## Capítulo 4 – A representação exercida pelos conselheiros no espaço do conselho

A relação nos conselhos é de pressão, de forças que se antepõe. É esperado, na pluralidade prevista em sua constituição paritária, que o conselho encontre a forma de buscar a equivalência das posições tendentes a reduzir essas tensões e propiciar o ambiente correto para as decisões dando aos atores sociais a possibilidade de mobilizar, articular, convencer os demais representantes e suas forças e, finalmente, deliberar de forma a obter o resultado mais interessante para o conjunto (DRYZEK, 2008)<sup>12</sup>. Dessa forma *“...faz com que estes segmentos heterogêneos aprendam a negociar e a ver não só as contradições internas, mas o que existe de comum entre eles e o que pode favorecer a todos”* (SANTOS, 2000, p. 21).

Essa era a expectativa implícita na construção dos conselhos. A afirmação de Santos e o pensamento de Dryzek são coerentes com as possibilidades implícitas na formação plural e paritária dos conselhos. Entretanto, verifica-se a dificuldade de estabelecer políticas que atendam essas sinalizações em face do predomínio das forças que representam o poder público, apesar da paridade prevista em lei estar mantida na grande maioria dos conselhos – ao menos sob o ponto de vista numérico.

### 4.1 - A representação política dos conselheiros e a observação de um caso real

Na formação da pluralidade nos conselhos temos dois grandes blocos: o poder público – o Estado – e a sociedade civil organizada. Pela sociedade temos 50% de representantes nos conselhos – todos usuários – que deveriam fazer a interlocução privilegiada com os demais já que os restantes 50% estão distribuídos proporcionalmente entre profissionais de saúde, prestadores de serviços e o governo declaradamente como tal e aqui intitulados de gestores. Entretanto, toda essa metade concentra os interesses econômicos imediatos e intrinsecamente relacionados com o poder público.

Quando, por motivos diversos, o equilíbrio do pluralismo começa a perder força e algum segmento começa a predominar sobre os outros, seja usuários, profissionais de saúde, prestadores de serviços privados

---

<sup>12</sup> Mesmo que, em sendo diferente para cada indivíduo, interessará a todos de forma a dar a maior satisfação possível ao conjunto (DRIZEK, 2008).

ou o próprio governo, o Conselho também se enfraquece (SANTOS, 2000, P. 17).

A Administração pública municipal administra recursos vultosos, contrata serviços, adquire bens. Quando o município assume a administração plena do sistema, esses recursos são significativamente ampliados. Prestadores de serviços, p. ex, se tornam um foco importante dessa relação com o gestor que administra tantos recursos e, que, quase sempre se confunde na mesma pessoa como presidente do conselho de saúde e o secretário da pasta responsável. Há, no mínimo, um conflito de interesses.

Esses atores interessados em influir podem ser prestadores públicos e privados de serviços individuais e coletivos de saúde, a maior parte deles financiados com recursos públicos; representantes da indústria de medicamentos e equipamentos médicos; entidades associativas sindicais, de portadores de patologias, de profissionais e trabalhadores de saúde; e representantes do movimento popular urbano. Dentre os profissionais de saúde, destacam-se os médicos, que pouco participam de conselhos, mas cujas organizações gremiais têm grande influência sobre decisões políticas na área de saúde (CÔRTEZ, 2005, p. 149).

É a influência dos setores, das “classes” sobre a distribuição dos bens e serviços na política do conselho. Resta saber até onde, em que extensão, essa “influência” é benéfica – ou não - à construção da política de saúde.

Na força dos conselhos, contida na sua base plural, inicia-se o processo da mitigação do seu poder ao estabelecer uma convivência com interesses econômicos, financeiros e políticos devastadores, quase sempre conflitantes, e em boa parte das vezes inconciliáveis. O Estado, aqui representado por seus gestores públicos, articula facilmente sua maioria e decide segundo sua maior conveniência em algumas situações e, em outras, até mesmo de forma diferente do demonstrado pela sociedade organizada.

A pouca representatividade dos conselheiros, sem uma base sólida de sustentação política, foi objeto de verificação em nossa pesquisa de campo. Em um dos conselhos, objeto de nossa observação, pudemos avaliar com os conselheiros

aspectos de sua representação e, em algumas situações, concluir que representam pouco ou nada do que dizem representar. Suas indicações estão relacionadas à laços de amizades, proximidades ou outras formas de ligação e/ou influência. Não têm exatamente uma base com que se ligam e devolvam suas informações, discussões, debates, somando ou adquirindo força política em sua base de sustentação.

Um desses conselheiros, representante dos profissionais de saúde, um jovem articulado, com boa formação e atividade política em sua comunidade nos disse, em sua entrevista, como chegou até o conselho:

Sempre gostei de participar das coisas. Eu sempre me meti onde nunca fui chamado. Uma placa fora do lugar, eu mando e-mail, ligo. Por isso essa lei foi importantíssima pra mim [refere-se à Lei de Acesso à Informação, lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011]. Uso ela muito. Perfeita. E uso muito mesmo e quem quiser me negar um negócio eu peço diferente por que tem a lei federal que regulamentou a Constituição. Eu sempre fui de participar. Na comunidade, a minha atuação de liderança na comunidade foi através da igreja católica que minha avó é uma das fundadoras, então a gente continua a igreja e dali eu migrei para associação de moradores e dali fui conhecendo outras pessoas e aí me interessei e comentei com uma pessoa que gostaria de ser conselheiro e a pessoa falou de quê e aí eu falei ah não sei educação ou saúde. Essa pessoa me indicou como profissional de saúde pelos sindicatos dos Trabalhadores do município. Aí eu entrei dessa forma, por indicação. Entrei como suplente aí teve a eleição ano passado poucos meses depois e aí fiquei como titular <sup>13</sup>.

Esse é um caso em que, apesar da escolha ter sido baseada em uma opção individual de alguém com influência para indicá-lo para a vaga, trata-se de um conselheiro com atividade política, de alguma base popular e de alguma representatividade política local. A ligação com a comunidade dá ao conselheiro um retrospecto diferente.

---

<sup>13</sup> CONSELHEIRO. Entrevista Conselheiro C1 [28/03/2014]. Entrevistador: E. Guimarães. Guarapari, ES. 1 arquivo. Áudio mpeg4 (77min22seg).

...alguns Conselhos têm obtido resultados interessantes ao eleger seus conselheiros entre pessoas da própria comunidade, sem que necessariamente sejam representantes de alguma entidade. O conselheiro é usuário de uma unidade de serviço e pode participar das discussões dessa comunidade. O conselheiro pode não ter vínculo formal com nenhuma organização, mas é vinculado à realidade do seu bairro e é um elo com a comunidade (CRUZ, ANO, P. 75).

A representação ligada à vinculação do cidadão com sua realidade, seu bairro, sua comunidade, diretamente sem vinculação com organização alguma, é uma possibilidade que pode garantir retorno de suas discussões às bases.

Mas, vejamos também a forma como são escolhidos conselheiros de outras regiões. Ouçamos a voz do presidente do conselho de Saúde de Venda Nova do Imigrante (o segundo inicialmente escolhido para nossa observação - v. nota 10). O presidente aponta as dificuldades que se tem para compor o conselho e, por conta dessa argumentação, como são selecionados os conselheiros. O tema, que seria objeto de uma pergunta nossa, foi levantado pelo presidente antes mesmo de ser inquirido a respeito:

Inclusive começa lá de baixo, em minha opinião. Começa lá da eleição. Você divulga. Como o voto não é obrigatório você divulga que haverá eleição primeiro, lógico, isso parte do poder público mas também é mal organizado, cumpre-se a lei, então aquela coisa a toque de caixa, corre-corre, faz a eleição de conselho, não tem uma divulgação, pelo menos na última eleição de conselho que eu participei. [...] Eleição é um problema. Por que a eleição, pelo menos aqui. As duas que eu participei desde o tempo que eu tô aqui elas foram meio a toque de caixa. Uma foi mais organizadinha. [...] O que a gente assiste é que as pessoas não se candidatam, elas são apontadas. Entendeu? Então aí fica aquela coisa meio assim. Vou. As reuniões são bem frequentadas até.

[...] Nas comunidades também. Nas comunidades há uma eleição mas sem uma divulgação ou participação maciça. [...] Quando você faz a eleição pra você ter um representante uma pessoa que represente a

comunidade dela você tem que ter um mínimo de anuência, as pessoas tem que votar nela pra que ela seja um representante realmente constituído.[...]As vezes você tem lá vinte votos . Um candidato só as vezes então quando um candidato só é só ratificar, né. Um voto só elegeu o cara, voto dele ...é a questão da legitimidade da representação. [...] E como ele ou ela é um representante legítimo da comunidade uma vez que ele foi eleito, a nós, conselho como um todo, cabe acatar o que ela trazer. Nós não conhecemos a realidade local teoricamente quem conhece é ele<sup>14</sup>.

Historicamente a representação nasce da necessidade do rei estar presente em situações distantes junto aos súditos: de ser representado. Ao longo do processo histórico, das conquistas e construções do direito e a partir das restrições ao poder do rei, invertendo esta lógica, ao súdito se dá o direito de ser representado junto ao rei cujos poderes estão reduzidos, tutelado, pelo Parlamento. O que pode ser testemunhado na Inglaterra e no Parlamento quando os súditos passaram a exigir ser ouvidos. A legitimação da representação vem da forma como se escolhe o representante e que a Revolução Francesa buscou na igualdade de todos que se submetem às decisões políticas: é a democratização da representação (BAPTISTA, 2010).

Esse modelo de representação política, essa invenção histórica, aparenta estar em crise no panorama internacional e as evidências da crise estão ressaltadas no declínio do comparecimento eleitoral, na ampliação da desconfiança quanto às instituições e no esvaziamento dos partidos. Na experiência dos conselhos, espaços participativos onde atuam cidadãos em caráter de representação, podemos observar a ampliação do debate para além do campo da política definida exclusivamente no jogo eleitoral (LÜCHMANN, 2008). Desfazendo, de certa forma, o aspecto estritamente representativo-eleitoral e enfatizando seu lado da participação com representação a partir de organizações.

Da forma que os conselheiros estão escolhidos, indicados ou convidados, e votados nas reuniões convocadas para este fim, são legalmente constituídos mas

---

<sup>14</sup> PRESIDENTE. Entrevista P [03/06/2014]. Entrevistador: E. Guimarães. Cidade, ES. 1 arquivo. Áudio mpeg-4 (38min25seg).

falta-lhes a legitimidade<sup>15</sup> para a atuação que vem das bases que o sustenta. Nos modelos participativos, a legitimidade está calcada na “idéia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, por meio do debate público” (LUCHMANN, p 3, 2008).

Não basta apenas ser vinculado a uma instituição com assento no conselho, mas ter uma participação ativa. Há necessidade da frequência às bases, da relação direta do conselheiro com a instituição que representa no Conselho. O conselheiro C5 relata, sobre sua experiência com a ONG:

C5: Eu fui convidada. O quê que acontece. Não tinha esse segmento. Que é na verdade o segmento da saúde. E aí eles falaram, ó você vai fazer parte do conselho. Aí eu falei, como assim eu vou fazer parte do conselho. Não, por você ser enfermeira a gente precisa de uma instituição que representa, e tal. A verdade é que o interesse não era bem esse né. Não representar o conselho e sim ter um voto agregado à administração. Por que hoje eu faço parte da administração. É uma coisa nítida<sup>16</sup>.

Questionada sobre a relação com suas bases, relata que isso se dá de maneira informal e restrita a um grupo de funcionários que integram sua equipe.

E: Você tem reuniões com esses grupos?

C5: Não. Não.

E: Você não troca ideias com esses grupos (referindo-se aos grupos que representa dentro do conselho: (profissionais de Enfermagem, e os enfermeiros e auxiliares de enfermagem que estariam no segmento de trabalhadores da saúde)?

C5: Troco ideias com minha equipe aqui dentro<sup>17</sup>.

Essas pessoas de sua equipe, por força de seu cargo, estão subordinados a ela.

Há uma despolitização, uma desmobilização, uma diminuição da atividade política e do comprometimento dos movimentos sociais e, conseqüentemente, de sua

---

<sup>15</sup> Legitimidade: é a probabilidade de uma dominação ser tratada como tal, ou seja, ser aceita, assumida. Tradicional, carismática e legal, as formas de dominação. A última dá a base para os estados jurídicos de direito afirmando então a legalidade. Esta como uma espécie do gênero legitimidade. Aqui utilizaremos o conceito de legitimidade sobre essa perspectiva (WEBER, 1999).

<sup>16</sup> CONSELHEIRO. Entrevista Conselheiro C5 [18/11/2014]. Entrevistador: E. Guimarães. Guarapari, ES. 1 arquivo. Áudio mpeg-4 (34min35seg).

<sup>17</sup> Idem.

atuação junto ao que se constitui na base dos conselheiros que são suas organizações e as quais representam no conselho.

[...] Nas manifestações dos conselheiros está sempre presente a ambivalência resultante do exercício de uma representação que vem sofrendo esvaziamento político na ausência de movimentos e partidos atuantes no interior das comunidades populares. ( GERSCHMANN, p.7, 2004 )

A representação no modelo acaba se dando diretamente a partir de indicações havida dentro de uma organização da sociedade civil. Daí a representação chamada de difusa e a questão da distância entre a atuação política na comunidade e a situação nos conselhos ( GERSCHAMNN, 2004).

Vejamos um outro relato que nos esclarece como se dá essa relação com as bases, o aspecto representativo do conselheiro:

E: Não tem essas discussões das demandas?

C6: Não. Eu já levei o conselho pra dentro da faculdade, eu já levei conferência na faculdade, já fui na sala...

E: Mas não tem discussão das demandas?

C6: Não.

E: Você costuma se reunir com sua comunidade? E como são essas reuniões?

C6: Não.

E: Você dialoga com os membros da sua instituição/ organização sobre as discussões do conselho? Se sim, antes ou depois das reuniões?

C6: Não. Nesse sentido, não<sup>18</sup>.

Podemos repetir diversos outros depoimentos que concluem da mesma forma sobre a participação, a relação com as bases:

E: Você costuma se reunir com sua comunidade? E como são essas reuniões?

C7: Foi indicação da pastora, não tem reunião sobre o conselho com a comunidade.

E: Você dialoga com os membros de sua instituição/ organização sobre as discussões do conselho? Se sim, antes ou depois das reuniões?

---

<sup>18</sup> CONSELHEIRO. Entrevista Conselheiro C6 [18/11/2014]. Entrevistador: E. Guimarães. Guarapari, ES. 1 arquivo. Áudio mpeg-4 (20min41seg).

C7: Não <sup>19</sup>.

E: Os demais membros de sua instituição/organização se interessam pelo conselho? Por que e como demonstram o interesse?

C7: Não. De jeito nenhum.

A facilidade com que o Estado se sobrepõe nos debates e decisões – apesar de numericamente ser minoria e, na verdade, apenas numericamente – está diretamente relacionada a pouca representação política dos conselheiros que advém da parte da sociedade civil organizada. Até mesmo entre os que representam os usuários, verificamos situações de subordinação de interesses de forma a retirar qualquer isenção que possibilite a discussão exclusivamente política sobre as questões. É o caso do presidente de ONG que representa os usuários, mas cuja instituição - que preside - recebe recursos da prefeitura via Convênio, situação constatada em entrevista com esse conselheiro. Há um conflito de interesses em quem deveria falar pelos usuários mas pensa como prestador de serviços. A explicação é dada pelo próprio conselheiro que em sua entrevista relatou a dificuldade de encontrar pessoas dispostas a participar e, por isso, repetem-se as mesmas pessoas.

As decisões, o aprendizado no debate, precisam ser retornados às bases e o Conselho Nacional tem se empenhado em estimular essa transferência que irá dar peso às decisões do colegiado e força na sua representação o que aumentará a sua legitimidade para decidir (SANTOS, 2000).

Na verdade estamos diante de uma dificuldade de legitimar a representatividade dos segmentos que estão no conselho, quando se constata que os conselheiros não retornam as informações do debate para as entidades representadas (RAICHELES, 2000, p. 44).

Essa atuação que pesa para apenas um lado – o Estado que se vale da pouca representatividade dos conselheiros para utilizar-se disso e fazer valer sua posição política de forma majoritária apesar de numericamente inferior - corrobora o pensamento de uma reforma cultural necessária haja vista que “...pelo momento em

---

<sup>19</sup> CONSELHEIRO. Entrevista Conselheiro C7 [18/11/2014]. Entrevistador: E. Guimarães. Guarapari, ES. Transcrição, ANEXO 4, p. 114.



que se encontra a sociedade organizada (até mesmo por falta de informação), a prerrogativa de controlar a execução das políticas não vem sendo concretizada pelos Conselhos” (SANTOS, 2000, p. 18).

A conselheira explica como vota, junto com a prefeitura:

C5: Eu vou votar na posição. Eu voto na secretária, é lógico. Quando eu fui chamada foi com essa. Quando me chamaram, me chamaram tendo essa visão, que seria mais um voto pra eles. Tem dia que eu me abstenho do voto. No outro dia, Nossa Senhora, é um telefonema, me esculhamba de cima em baixo<sup>20</sup>.

Ainda sobre a votação e a influencia do Estado:

E: Como são tomadas as decisões no conselho?

C5: Através de voto, de votação, né. Esse voto é aquela coisa assim “Maria vai com as outras”, né. É, Maria. É, eu vou pela minha opinião. Se eu acho que vou prejudicar. Eu, porque ali a situação é delicada, viu. Tem horas que eu prefiro me abster.

Às mesmas perguntas, as respostas se repetem com outros entrevistados:

C7: Há uma reunião. Quando pega fogo, tem uma reunião extraordinária. Todos tem a oportunidade de falar. É colocado os assuntos da pauta. Os conselheiros são bem prudentes. A secretária sempre tá certa e a gente nunca tá certo. Ela não quer que aprove coisas que são contra o interesse da prefeitura. A prefeitura quis botar guarda armada no PA. Os conselheiros são prudentes. Os conselheiros votaram contra.

[...] Bem, as decisões são boas. O funcionamento do conselho é bom. Às vezes, a decisão... o conselho tem voz ativa, mas a palavra final é da Secretária. Acaba ela fazendo o que quer<sup>21</sup>.

Ainda sobre a representação, retomemos dois conceitos relevantes discutidos em nossa fundamentação teórica e cujas características queremos ressaltar. Trata-se de diferenciar o mandato imperativo e o mandato livre. Aquele tem no representante apenas um porta-voz, emissário que representa de forma limitada e que, em face das situações de complexidade de nossas comunicações, da extensão possível da

---

<sup>20</sup> Idem 12

<sup>21</sup> Idem 15

comunicabilidade atual, poderia até ser suprimido. No segundo, temos um representante com forte poder de negociação, que goza da confiança dos seus representados, com discernimento para acordos e tomadas de posições não assumindo os interesses de um grupo particular mas representando a coletividade e um interesse acima de outros. É representante de um interesse geral do representado, sequer precisa estar na sua categoria profissional.

O mandato imperativo, em que o representante é um emissário do representado, é um mandato orgânico e em que o indivíduo representa um interesse de grupos a que pertence, uma categoria a que está ligado, e trata de assuntos particulares desse grupo.

Na democracia representativa, o mandato livre traduz os interesses gerais e, daí, a proibição do mandato imperativo (BOBBIO, 1986, p. 47).

Nos conselhos gestores, há uma representação da sociedade com aspectos de mandato livre – com algum poder de negociação e cujo objetivo é o interesse geral - mas também há um aspecto de mandato imperativo, nem que seja apenas formal, haja vista a necessidade dos conselheiros de responder aos interesses das instituições a que estão originalmente ligados.

E aqui, acreditamos, está uma das questões fundamentais na baixa legitimidade das decisões havidas nos conselhos pelos representantes da sociedade civil organizada: a pouca representatividade inserida em seus mandatos.

Os conselhos têm sido analisados como “espaços de participação direta” (FERRAZ, 2006, p. 61) em contraponto à atividade parlamentar/partidária de representação democrática (mesmo havendo um quê de representação nos Conselhos haja vista a representatividade inerente aos conselheiros membros). Essa parte parece ser desconsiderada, quando na verdade, no âmbito do conselho há dois aspectos: a da representação e a de decisão, deliberação, que tem aspectos de democracia direta. A questão de se levar em conta apenas o aspecto da democracia direta (e não o de seu aspecto de representação) é que dificulta compreender seu funcionamento e fazer sua análise mais adequada do ponto de vista de sua eficácia. Esse é um aspecto:

diferenciar o que é de caracterização da democracia direta e o que é de representação na estruturação do conselho.

Os conselhos precisam estar inscritos numa participação que venha dos movimentos sociais, da organização da sociedade civil. É preciso um contexto de participação popular para que o Conselho se submeta a uma vontade maior. Dessa forma, até mesmo o Conselho se submete ao Controle Social. Cada conselheiro-membro precisa estar afinado, sujeito à organização que representa retornando a ela as discussões havidas e a pretensão embutida no debate. Há que se colocar na posição de receptor-negociador, fazendo valer os aspectos representativo e deliberativo em um só participante. O caráter deliberativo dos conselhos obriga que os procedimentos administrativos, financeiros, de alocação de recursos, sejam submetidos ao debate e o conflito que daí surge faz com que novas exigências sejam submetidas à administração da saúde. A aprovação dos orçamentos, a aplicação financeira, que necessita passar pelo conselho, exige a busca negociada de soluções (RAICHELIS, 2000).

4.2 - A representação do conselheiro, a relação Estado e sociedade e a importância de uma base para negociação.

A paridade legal, relação de igualdade de representação entre os usuários e o conjunto dos demais segmentos, representa a luta pela hegemonia, por um projeto a partir de uma situação existente na sociedade. As propostas a serem encaminhadas tem a ver com essa capacidade de estabelecer a relação Sociedade x Estado (RAICHELES, 2000). A representação está na forma como se estabelece essa relação. Na verdade, há legitimidade nesta representação mas muitos gostariam de entender essa vinculação como característica “orgânica” de “convenção e articulação entre representantes e representados” (FERRAZ, 2006, p.61).

A discussão se refere à como se estabelece a relação dentro do Conselho: estamos diante de uma experiência de democracia representativa e, neste caso, exige a relação orgânica entre representantes e representados ou estamos diante de uma expectativa de democracia direta onde um grupo conhecedor de situação específica, no caso a saúde local e sua estrutura de funcionamento, busca deliberar e decidir?

Há uma questão de fundo que permeia a discussão sobre a relação Estado x sociedade civil onde os representantes do primeiro, eleitos no processo competitivo-eleitoral, consideram-se legítimos representantes e resistem em reconhecer a legitimidade dos que representam a sociedade civil no âmbito dos conselhos dificultando a partilha do poder (RAICHELES, 2000).

Os conselhos precisam estar inscritos numa participação que venha dos movimentos sociais, da organização da sociedade civil. É preciso um contexto de participação popular para que o Conselho se submeta a uma vontade maior. Dessa forma, até mesmo o Conselho se submete ao Controle Social. Cada conselheiro-membro precisa estar afinado, sujeito à organização que representa retornando a ela as discussões havidas e a pretensão embutida no debate. Há que se colocar na posição de receptor-negociador, fazendo valer os aspectos representativo e deliberativo em um só participante.

Há a necessidade de vinculação aos movimentos sociais para que se possa ter a legitimidade necessária para agir neste espaço público de negociação da partilha de poder que são os conselhos. E citamos as palavras de Roberto Bonfim, da Central de Movimentos Populares enfatizando:

Outro desafio para a participação nos Conselhos é a vinculação do conselheiro à comunidade que o elegeu. Na cidade de São Paulo, vários companheiros que eram lideranças de Movimento Popular e atuavam na mobilização, quando foram eleitos Conselheiros, passaram a ir de sua casa para o Conselho e não tinham mais nenhuma relação com a organização da sociedade para fortalecer a atuação deste movimento. (BONFIM, 2000, p. 65).

É preciso entender o Conselho como um espaço que não prescinde de negociação. Para se submeter o Estado é preciso que a sociedade civil se fortaleça, a partir dos movimentos sociais, de forma a ter legitimidade para a negociação. A participação deve acontecer de forma a submeter o Estado ao interesse da sociedade na definição da aplicação dos recursos em políticas públicas (BONFIM, 2000). “O Conselho em si, enquanto exigência da lei, não garante nada. Eles podem imprimir um

novo formato às políticas públicas desde que implementados e operacionalizados com a efetiva participação cidadã” (GOHN,2000. p.36).

#### 4.3 Análise das Atas e Observação das Reuniões

Na análise das Atas do Conselho bem como nas observações das reuniões a que estivemos, percebemos a dificuldade na relação sociedade civil x poder público caracterizadas pelo conteúdo das pautas das reuniões dos conselhos e na característica linguagem tecnicista que dificulta a participação (registrado em todas as reuniões de que participamos).

O tecnicismo é flagrante nas reuniões observadas. Em uma delas, por quase duas horas, o presidente – e secretário de saúde – apresenta uma longa projeção, utilizando-se de recursos como notebook e datashow, relatando um pacto firmado com a Justiça e o Ministério Público (trata-se de um TAC – Termo de Ajustamento de Conduta) para que se adotem medidas que visam regularizar aspectos da cobertura de saúde no município. É uma longa apresentação, com aspectos técnicos e jurídicos que tem sua relevância mas ocupam tempo demasiado da reunião. É uma explicação que inclui aspectos de territorialidade sanitária. Uma longa exposição informativa. Em seguida o TAC é aprovado. Sem qualquer intervenção substancial durante a apresentação ou debate ao final. A Ata refere-se ao assunto – que tomou mais da metade do tempo da reunião – em quatro linhas. A mesma reunião ainda deverá tratar, segundo a pauta, item incluído a pedido de um conselheiro: uma solicitação de informações a respeito da morte de um usuário ocorrida, como sugerem os conselheiros, por deficiência do sistema. Somente ao final da reunião haverá espaço para o assunto.

A Ata dessa reunião será apresentada na abertura da próxima reunião. Não traduz o que realmente ocorreu e são propostas apenas alterações mínimas, sem discussão do conteúdo e do texto final.

Há uma preponderância do poder público, visto nas atitudes do gestor, que conduz as reuniões buscando fazê-la acontecer e fluir da forma que lhe parece mais interessante. Um ou dois conselheiros intervêm, mas acabam por serem instados a

desistir de suas argumentações sendo colocados em posições incômodas frente aos demais.

Em outra reunião, a situação se repete quando o conselho requer informações sobre equipamentos de uma UPA – Unidade de Pronto Atendimento. Um fornecedor se apresenta ao conselho e discorre, em linguagem técnica, sobre questões que acabarão pela opção – declarada pelo secretário de saúde-presidente – de compra de novo equipamento. Há uma discussão que acaba por resvalar na falta de conhecimento técnico da maioria dos conselheiros. Durante as intervenções rápidas, o presidente do conselho responde como gestor confirmando mais uma vez a confusão de papéis.

Ao final da reunião, uma Resolução normativa que disciplina a dispensação de medicamentos é aprovada apesar de não ser dado o conhecimento aos conselheiros via cópia impressa mas, apenas, por meio de rápida apresentação em projeção. O assunto está registrado em Ata em 3 linhas, sem qualquer referência à forma como foi apresentada ou à discussão incipiente – apenas uma rápida intervenção de um único conselheiro.

Ao caso do jovem que veio a falecer após o ingresso no sistema de saúde são apresentadas explicações por técnicos da área. Podemos verificar a dificuldade de aceitação do espaço como partilha de poder quando, questionado, o técnico responde dizendo que não vai discutir com os conselheiros. Há um poder tecnicista sobre os conselheiros. A Ata não registra esse tipo de intervenção. Reparamos, em mais de uma ocasião, um certo sentimento de impotência sob tanta “técnica”, tanto “conhecimento” que é despejado sobre os conselheiros. Numa dessas “apresentações”, uma planilha com muitas linhas e muitas colunas, com dados apenas numéricos, serve mais para impressionar do que esclarecer.

Percebemos a criação de um ambiente difícil, de pouca colaboração, que o gestor atribui às reuniões. Um papel que nada tem a ver com a pessoa do Secretário de Saúde mas com o papel que lhe coube no confronto Estado x sociedade civil organizada que vai além de sua própria pessoa e que finda por fazê-lo um instrumento desse confronto.

Um conjunto que dificulta o processo deliberativo e acaba por anular o Conselho como elemento decisório. Há uma dificuldade em partilhar poder, o que tem a ver com o modelo central de democracia que escolhemos.

O uso de tais expedientes - e também a percepção de que para que os conselhos possam efetivamente funcionar como espaços de representação plural, não-hierárquica e de partilha de poder é preciso que os ocupantes do Executivo e Legislativo tenham esta partilha e a participação da sociedade como diretriz política (Wampler, 1996 e Costa, 1999) – é uma prova de quanto os obstáculos e os entraves a sua operação dentro dessa perspectiva (a da partilha efetiva de poder) são elementos ativos das disputas correntes em torno de modelos de democracia e projetos políticos (FERRAZ, 2006, p. 64).

Não é difícil imaginar uma gestão compartilhada onde o Estado até se sentiria mais seguro em suas decisões ao ter a participação e o apoio da sociedade civil organizada. Mas é o oposto que vemos e cuja explicação pelo apoderamento dos conselhos pelo gestor público está em considerar que há uma tensão interior da sociedade característica do projeto de democracia inscrito na CF-88 (FERRAZ, 2006, p. 62)

Há uma tensão entre o modelo proposto que se contrapõe ao de representação democrática havida em um processo competitivo eleitoral e a representação da sociedade civil dentro dos conselhos que buscam influenciar na execução de políticas públicas. É uma questão da partilha de poder que historicamente o nosso país insiste em não exercitar em face da tradição do centralismo administrativo.

#### 4.3.1 - A participação dos conselheiros analisada a partir dos registros em atas

Analisamos 10 atas, referente ao período de 05 DE JULHO DE 2012 a 09 DE MAIO DE 2013 num total de 11 meses e 10 reuniões do Conselho Municipal, objetivando conhecer a qualidade das intervenções no debate e em busca da atuação rotineira dos conselheiros e de sua participação. Daí escolhermos apenas as reuniões ordinárias. Buscamos identificar alguns aspectos de suas falas:

1 - Quantas vezes os conselheiros usaram de seu direito de intervir e opor sua opinião? Quais propostas dos conselheiros foram à votação? Quais dessas propostas se transformaram em decisão?

2 - Também pretendemos, observando as atas das reuniões do Conselho, verificar o tipo de assunto tratado e sua relevância. Para tanto investigamos se o assunto tratado é:

- diretamente vinculado às questões da saúde popular;
- indiretamente ligado às questões de saúde popular;
- ligado ao funcionamento do próprio conselho.

A tentativa é de verificar a participação – se qualificada ou não – e a deliberação que se espera desse espaço público de debate e discussão.

Procuramos estabelecer um critério para verificar o envolvimento dos conselheiros na discussão afeta aos temas fundamentais, substantivos, referentes à saúde da população. Assim, classificamos essas situações inseridas em atas como “diretamente ligada à saúde”. As situações que são afetadas à saúde, mas de forma adjetiva, como algo que precisa fazer parte da discussão mas que não impacta imediatamente a saúde da população, denominamos de “indiretamente ligado à saúde”. E por fim, aquelas questões afetadas ao interesse do próprio conselho e/ou de seu funcionamento denominamos “ligado ao funcionamento do próprio conselho”.

Na análise dessas situações, por serem de características muito diversas e de difícil caracterização, optamos por estabelecer que a consideraríamos em ou outro grupo segundo um critério a favor da segurança para a análise. Assim, quando o tema tem alguma característica que envolve a saúde, é selecionado para compor esse item.

Com isso foi possível construir o quadro 1 – a partir do anexo 1 – que apresenta a sequência de assuntos tratados em diversas reuniões do conselho. Levamos ainda em conta que nem sempre o registro da Ata traduz com clareza o debate e a discussão. Assim, quando declara que os conselheiros questionaram, levamos em conta esse aspecto.



Quadro 1 - Assuntos abordados pelo conselho, a partir do registro contido nas atas

Assuntos diretamente ligados à saúde	11
Assuntos indiretamente ligados à saúde	17
Assuntos afetos ao conselho ou simples informes	26
Total de assuntos abordados	54

A partir da observação das reuniões, verificamos que as atas não traduzem, em toda sua extensão, o que acontece. Assim, possivelmente há mais “incidentes” do que os registrados. Entretanto, em face dessa condição de desconsiderar o registro em ata do que é menos relevante – segundo critérios que não estão declarados - podemos entender então que os registros se referem ao que possivelmente foi tido como mais relevante. Assim, de certa forma, podemos entender esses registros como as mais importantes intervenções dos conselheiros e que a secretaria executiva não pode deixar de registrar. É o poder público que detém a prerrogativa de elaboração da ata – cuja secretária executiva trabalha junto com o presidente. Levada à discussão na abertura da reunião seguinte, quase sempre é aprovada sem grandes discussões.

Buscamos ordenar, da forma como apontamos, o processo de debate, discussão e votação, no quadro 2.

Quadro 2 - Avaliação dos temas e sua abordagem

Deliberações	Deliberações em questões de saúde	Deliberações em questões do funcionamento do conselho	Intervenções	Intervenções em questões de saúde	Intervenções em questões do funcionamento do conselho
16	8	8	36	22	14

Consideramos deliberar, no âmbito do conselho, como um processo de discussão, debate e votação que determina, ao final, uma decisão <sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Deliberar (lat deliberare) vtd - Decidir ou resolver (algo) após discussão e exame (Michaelis, 2014).

As decisões que possam vir a afetar a saúde representam 50% dos processos de deliberação anotados a partir dos registros em atas do período de análise. E os 50% restantes tratam de assuntos internos do próprio conselho.

A princípio parece uma boa divisão, metade-metade, ou pelo menos favorável ao papel deliberativo dos conselhos. Entretanto, se nos fixarmos nos temas debatidos, observaremos que:

Na ata da 7ª reunião, de 02 de agosto de 2012, nenhuma deliberação importante. Apenas a supressão de assunto que os conselheiros, em votação, decidiram por incluir em outra reunião a realizar-se proximamente.

Na Ata da 3ª reunião de 2013, ocorrida em 4 de março, não há sequer um único assunto tratado que diga respeito à questões substantivas relativas à saúde. Trata-se de, no máximo, questões adjetivas – como a apresentação dos índices do projeto de prevenção a afogamentos e perdas de menores na praia relativos ao projeto de vigilância epidemiológica. Trata-se apenas de uma apresentação de índices, em face do verão recém-terminado, e que não inclui debate e votação.

A ata da 4ª reunião, de 09 de maio de 2013, parece o registro de uma reunião muito proveitosa relatando cinco intervenções e quatro deliberações. Se observarmos mais atentamente, veremos que não. Apresentadas denúncias – na UPA falta tudo – registrou-se em ata a “tristeza” do presidente. Os demais assuntos tratados são: solicitação de pessoal para uma ONG, convite para a Conferência das Cidades e lanches do conselho e informativos. A respeito da falta de médicos especialistas, questão levantada por um conselheiro, o presidente explica que fará apresentação posterior.

A ata da 1ª reunião de 2013, ocorrida em 21 de fevereiro, registra denúncias sobre o hospital da cidade. É deliberada - discutida, votada e aprovada – proposta de moção de repúdio. Entretanto, a ata da reunião seguinte, 2ª reunião, ocorrida em 14 de março, registra que mesmo o que é decidido - como as moções de repudio - não é levado adiante. Não estamos discutindo o mérito das decisões, mas procurando observar a inexistência de negociação que conduza a implementação das decisões.

A ausência ou a incipiência da negociação, apesar da obrigatoriedade legal de homologação das decisões, farão com que elas não sejam implementadas. Apesar de homologadas, reconhecidas pela autoridade, não são implementadas. Há a necessidade de uma negociação política para que isso ocorra. A eficácia da decisão não negociada é nula, haja vista que “... como contrariam os interesses do poder dominante, estas deliberações não são executadas” (TEIXEIRA, 2000b, p. 94).

A força da deliberação depende da legitimidade das forças que negociam. Essa negociação entre as forças políticas assentes no conselho, exige a composição, o entendimento, o agir que conduzirá a um consenso. Essa negociação, melhor para todos mesmo que não satisfaça a um, implica em ter força de representação para escolher e deliberar:

Em terceiro lugar, não podemos encarar a deliberação como uma questão formal. Ela depende de um conjunto de forças e, se não temos a pressão social, obviamente o caráter deliberativo não tem força e não se realiza. (TEIXEIRA, 2000b, P. 94)

A negociação neste espaço público de partilha do poder é legitimada pela representação com base sólida. Não se faz com facilidade e, no caso dos conselhos, como pudemos observar nas reuniões que assistimos durante nossa pesquisa e da análise das atas que fazem parte desse texto, há uma flagrante desvantagem na negociação com o poder público. Há que se buscar uma certa “boa vontade” da administração pública para que se efetive uma negociação com maior facilidade:

Quando o governo municipal é democrático, comprometido com este instrumento, as coisas caminham bem, mas quando o governo, além de não ter compromisso, não leva em consideração a existência destes conselheiros, a dificuldade é terrível (BONFIM, 2000, p. 64).

Essa é uma situação que é relatada referente ao Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente de São Paulo, mas podemos estender esse reconhecimento a praticamente todos os conselhos municipais. As dificuldades de exercerem suas atribuições ficam enormemente prejudicadas quando não encontram receptividade de um governo. A instituição não está suficientemente consolidada para relacionar-se

com permanente eficácia junto ao Estado (BONFIM, 2000 – Central de Movimentos Populares)

A paridade entre a sociedade civil organizada e o Estado, dentro do conselho, não pode ser vista apenas no seu aspecto numérico, mas também precisa ser entendida na condição de uma igualdade mais ampla para que se favoreça o ambiente de negociação: igualdade de informação, de formação, de disponibilidade para dedicação, para que se possa garantir uma efetiva pluralidade com a combinação de forças garantida de forma homogênea.

O Estado não se reforma, não produz alteração em si mesmo, se não com participação ativa da sociedade organizada. O exemplo radical dessa expressão de reação às mudanças pelo Estado é a necessidade da revolução Francesa para a queda da legitimação do estado absolutista para que uma nova construção do Estado, baseada na legitimidade popular, pudesse estabelecer-se. Os conselhos são necessários à construção dos espaços públicos onde se colocam os atores sociais – ou a sociedade organizada como querem muitos autores - para estabelecer o campo de negociação, segundo a relação de forças pluralista existente, determinando a destinação de recursos possível e mais tolerável para todos (BAVA, 2000).

## **Considerações finais**

O que buscamos entender, com este trabalho, é como se dá o processo de deliberação e decisão dentro do conselho, especialmente quando a base tem uma legitimidade restrita em face da pouca representação o que abre caminho para que o Estado se utilize do conselho, impedindo ou reduzindo a partilha de poder esperada dentro desse espaço. Na relação sociedade civil organizada e o Estado, o segundo aproveita essa dificuldade até mesmo na base de formação do Conselho.

Cabe-nos perguntar por que o Estado se apodera ou tem interesse em se apoderar dos conselhos. Seria mais razoável, mais produtivo, imaginar uma gestão compartilhada onde a administração pública municipal até se sentiria mais seguro em suas decisões ao ter a participação e o apoio da sociedade civil organizada.

Em todo nosso trabalho, ressaltamos o conselho como um instrumento da sociedade civil, aqui considerada na forma descrita por Gramsci.

O Estado ampliado contém duas esferas: a sociedade política e a sociedade civil. Aquela primeira esfera é o que consideramos em geral como o próprio Estado – “estado em sentido estrito” ou “estado-coerção”. Contém o aparato das forças repressoras que mantêm a hegemonia de uma classe por meio da repressão e do controle legal da violência. São as forças integrantes do Estado e que denominamos de policiais e militares. A segunda esfera, a sociedade civil, participa e influencia neste Estado por meio de suas forças, e que atuam na mudança desse quadro de forma lenta e gradual. São as organizações que difundem e professam ideologias e se identificam com as “escolas, Igrejas, partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc.” (COUTINHO, 1999, p. 127).

Seguindo a fórmula descrita, podemos compreender nossa participação na sociedade civil, de uma forma ou de outra, seja pelas suas organizações sociais ou diretamente na sua organização política. E, por meio de nossa ação, podemos influir ou modificar ou, no mínimo, propor alterações no Estado de forma a retirar e/ou introduzir o que nos interessa. E a força dessa “penetração” no aparelho do Estado

está na legitimidade de nossa atuação: a força que vem do movimento social para também construir espaços na hegemonia das classes que o controlam. É trabalhando na sociedade civil que é possível conseguir adeptos e consensuar para se poder atuar dentro da sociedade política e propor alterações no Estado.

[...] no âmbito e através da sociedade civil, as classes buscam exercer sua *hegemonia*, ou seja, buscam aliados para suas posições mediante a *direção política* e o *consenso*; por meio da sociedade política, ao contrário, as classes exercem sempre uma *ditadura*, ou, mais precisamente, uma dominação mediante a coerção (COUTINHO, 1999, p. 128).

Estabelece-se uma dialética permanente entre a sociedade civil e a sociedade política e, conseqüentemente com o Estado, opondo e conciliando contradições.

Há uma luta, permitida, consentida, tolerada, entre a sociedade civil e o Estado, retratada na hegemonia das classes instituída no Estado brasileiro: é a supremacia desse Estado por sua dominação e coerção. Resta aproveitar esse espaço para exercitar o que a sociedade política tolera e permite para ampliar direitos e, por fim, inseri-los no próprio Estado, alterando essa relação.

É um campo onde as forças se confrontam. E essa luta é parte do processo de mudança dentro do próprio Estado organizado de forma capitalista-democrático. É a forma de modificar o Estado, lentamente, ampliando direitos e conquistas que, em seguida, ao entender como inescusáveis, são absorvidos e apropriados pelo próprio Estado.

De fato, o neoliberalismo é antagônico às políticas sociais universais, portanto é um processo que apresenta avanços e recuos. Porém, tal contradição se manifesta como um processo, no qual o capitalismo resiste, depois é forçado a recuar e fazer concessões, sem nunca deixar de tentar instrumentalizar a seu favor os direitos conquistados (COUTINHO, 2000).

É a sociedade civil atuando na transformação lenta e progressiva do Estado.

O Estado tem predominância nas decisões a partir da pouca representatividade dos conselheiros e, a partir disso, se aproveita para exercer e manter sua posição e

aparenta não admitir partilhar o poder com os conselheiros. É como se a administração pública municipal - e em geral, os conselhos municipais são os que estão mais próximos da realidade local e sofrem mais com essa dificuldade – não quisesse dividir sua responsabilidade e muito menos dar a uma parte da sociedade a faculdade de gerenciar recursos da saúde.

O Estado não tem interesse de partilhar poder como instrumento que é: sociedade política com poder de coerção para manter seu domínio e o status quo, a hegemonia de classes.

A dificuldade de partilhar poder, e de fazer submeter o Estado, de alterar as perspectivas de atenção da administração centralista brasileira, e que tem raízes na escolha do modelo, permitem que autoridades políticas utilizem do Conselho como ferramenta para dissuadir, persuadir, e até mesmo imobilizar a participação da sociedade civil conquistada formal e legislativamente na CF-88.

Falta-lhes o espaço de negociação e ao Estado, representado pelos participantes do Poder Público no conselho, a aceitação da legitimidade representativa dos conselheiros e a eficácia do espaço como elemento de tratamento das necessidades populares e suas perspectivas. Aos movimentos sociais cabe oferecer – e mesmo, reconhecer - a representatividade que legitima os atos dos conselheiros no processo deliberativo interno do Conselho.

A capacitação técnica dos conselheiros, um dos fundamentos na ampliação do seu poder de negociação frente à sociedade política, deverá contemplar aspectos políticos–sociais que permitam clarear o entendimento de sua participação no contexto dos movimentos sociais legitimadores de sua representação a qual possibilita a consolidação de seu papel frente ao poder estatal.

Sua capacitação servirá, ainda, para a redução da influência constrangedora do tecnicismo havido em reuniões e utilizados, muitas vezes, como forma de redução da contra argumentação dos conselheiros. Um verdadeiro elemento de dissuasão, de controle social do ponto de vista da submissão ao poder do Estado, de dominação ideológica. Poderá também ser elemento de redução do domínio estatal pela

confrontação de posições de conselheiros com a atuação exagerada do gestor no controle das reuniões.

Todas as situações observadas – que registramos, neste texto, nos relatos sucintos das reuniões e nas análises das atas – pode ser identificado com uma expressiva participação estatal dentro dos conselhos dificultando a relação igualitária entre as forças que se medem e confrontam neste espaço. A relação de confronto parece ser a natural, entretanto, há um nítido predomínio de um lado sobre outro nesta relação. Se há que buscar consenso e decisão, essas forças precisam ser balanceadas, sendo reduzidas aquelas que se excedem e ampliadas as que se reduzem.

Há uma relação muito próxima da gestão municipal, das relações pessoais com essa gestão, e deles entre si, de forma que essas relações pessoais parecem decisivas nas escolhas dos conselheiros. Ao contrário das metrópoles, que possibilitam trocas diversas entre pessoas em muitos ambientes diferentes, a vida na cidade menor estabelece condições de relações muito próximas, contíguas. E essas relações tão próximas podem nos levar a escolhas muito mais qualificadas – ou não – segundo interesses que podem ser diferentes daqueles que se propõe a negociação entre setores diversos no espaço público que é o conselho. A proximidade, no caso dos conselhos, parece ser um elemento de redução da legitimidade dos mandatos conferidos aos conselheiros por suas organizações. As pequenas cidades brasileiras estão envoltas numa alta pessoalidade das relações que determinam muitas das situações que vimos nos conselhos, “tudo indica vinculação pessoal” (PRADO, 1998, p. 37). Uma questão a ser respondida em uma nova pesquisa: como as relações pessoais determinam a qualidade da representação nos conselhos municipais?

A eficácia do instrumento conselho ainda é bastante questionada e arguida por diversos autores que suscitam dúvidas posto que os resultados esperados ainda não foram devidamente avaliados:

Não temos informações de que os recursos públicos tenham tido melhor aplicação, em parte porque os próprios Conselhos não têm



exercido este processo de acompanhamento e avaliação dos orçamentos. Do ponto de vista dos resultados, realmente não temos informações e dados seguros para dizer que os Conselhos são eficazes. (TEIXEIRA, 2000, p. 95).

[...] há poucos estudos com relação à sua eficácia, à articulação entre os diversos Conselhos e ao Impacto que tiveram na qualidade de vida da população ou mesmo na implementação das políticas sociais (CRUZ, 2000, p. 73).

A experiência dos Conselhos requer novas pesquisas, especialmente quanto à avaliação dos resultados. É experiência a ser considerada de maneira expressiva como forma de participação popular junto ao Estado.

A mobilização, para que se tenha legitimidade na decisão, a partir de um conjunto expressivo da sociedade, de forma a representar uma necessidade, uma “questão relevante” ou o “bem comum”, é necessário para que dentro dos Conselhos se possa deliberar e decidir e negociar a implementação determinando o desenvolvimento da política de saúde.

Há uma movimentação para uma transição entre diversas formas de democracia numa busca de um processo decisório que contemple as angústias inseridas neste processo. Há uma queda de credibilidade na capacidade de representação dos partidos políticos e uma necessidade de novas formas de associação que dê conta das demandas de novas e amplas formas de cidadania. Não são suficientes apenas os princípios clássicos da democracia (divisão de poderes, alternância do poder, sufrágio, soberania ao povo), mas a inclusão de novos princípios que assegurem uma forma mais efetiva de democracia.

Em nosso país, esse sentimento parece ter se manifestado nos acontecimentos de junho de 2013 quando a população se colocou nas ruas, em atitudes coletivas de forte impacto político, exigindo mudanças não exatamente definidas, mas um ímpeto de revolta que em certo momento pareceu que esses “protestos adquiriram tal

dimensão e energia que ficou claro estar ocorrendo algo nas entranhas da sociedade, algo que podia sair do controle” (SINGER, 2013).

As manifestações de junho de 2013 representam movimentos sociais que acontecem a partir do grande contingente de brasileiros que ascenderam economicamente nesses últimos anos, e, dessa forma, despertam seu interesse para temas políticos que lhe são caros e que podem influir em suas vidas. O que nos leva novamente à questão da participação e deliberação nos espaços públicos à nossa disposição: os conselhos e os orçamentos participativos.

Para autores como Bobbio estamos ampliando o processo de democratização fugindo do modelo de estado burocrático, cujo poder de alto para baixo vai sendo substituído pelo poder ascendente, poder político exercido pelo indivíduo como cidadão (BOBBIO, 1986).

A democracia não resolve todos os problemas, mas deve permitir que se discutam todos à exaustão.

## Bibliografia

- ATTIE, William. **Auditoria: conceitos e aplicações**. São Paulo: Atlas, 1998.
- AVRITZER, Leonardo. **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2010.
- BAIOCCHI, G.; MELO, M. A. **Deliberative Democracy and Local Governance: Towards a New Agenda**. Malden, MA: Blackwell Publishing, 2006.
- BAPTISTA, António. Democracia e representação democrática. *Anál. Social* Lisboa, nº 196, 2010.
- BAVA, Silvio Caccia. Sistematização 2: Os Conselhos como instrumentos da sociedade civil. In: CARVALHO, Maria do Carmo A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.
- BENEVIDES, Maria Vitória. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1989.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- \_\_\_\_\_. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1997.
- \_\_\_\_\_. **A Era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BONFIM, Raimundo. Sistematização 1: Atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas. In: CARVALHO, Maria do Carmo A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.
- BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- BRAVO, M. I. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde. In **Serviço Social & Sociedade**, n. 88, p. 75-100. São Paulo, nov. 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BRASIL. Decreto n. 5.839, de 11 de julho de 2006. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde - CNS e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm)>. Acesso em 05 de abr. de 2014. Legislação Federal.

BRASIL. Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm)>. Acesso em 05 de abr. de 2014. Legislação Federal.

BRASIL. CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 8., 1986, Brasília. Relatório final. Brasília: Ministério da Saúde, 1986. Em <<http://conselho.saude.gov.br/14cns/historias.html>>. Acesso em 27 de maio de 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)> . Acesso em 29 de maio de 2014. Legislação Federal.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Modifica artigos da CF para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)>. Acesso em 29 de maio de 2014. Legislação Federal.

BRASIL. Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a obrigatoriedade da instituição e funcionamento dos Conselhos de Saúde sob pena de condicionamento da entrega de recursos ao município. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm)> . Acesso em 29 de maio de 2014. Legislação Federal.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Sistema SIGA, disponível em (<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>). 07 de out de 2014.

BUARQUE, Sergio C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CODATO, A. N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, Nov. 2005.

COHEN, Joshua; FUNG, Archon. Democracia Radical. **Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 11, p. 221-237, 2007.

COHN, Amélia. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação**. São Paulo: SENAC, 2000.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Aprova as DIRETRIZES PARA CRIAÇÃO, REFORMULAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE SAÚDE. Resolução n. 333, de 04 de novembro de 2003. Disponível em < [http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/resolucao\\_333.pdf](http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/resolucao_333.pdf)>. Acesso em 05 de abr. 2014. Legislação Federal.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), Secretaria Federal de Controle Interno, órgão vinculado à Presidência da República. Manual de Auditoria do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa 01, de 06 de abril de 2001. Brasília, 2001. Legislação Federal.

\_\_\_\_\_, Coleção Olho Vivo, 2010. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/colecao-olho-vivo>, acesso em 23 de maio de 2014.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar em revista**, Curitiba, n. 25, p. 143-174. 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Gramsci. Um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, UFSC, n. 05, p. 139-164, out. 2004.

\_\_\_\_\_. Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal. **Revista Rio de Janeiro**, Fórum do Rio de Janeiro/UERJ, Rio de Janeiro, RJ, n. 15, p. 45-65, jan-abr 2005.

\_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.). **Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática do Brasil: Limites e Possibilidades. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert A. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

DICIONÁRIO MICHAELIS. São Paulo: Ed. Melhoramentos. Disponível on line em <<http://michaelis.uol.com.br/>>, acesso em 15 de outubro de 2014.

Di PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. 17.ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DRYZEK, John S. Democratization as deliberative capacity building. Australian National University. Canberra. 2008. Disponível em <<http://www.bids.unibe.ch/unibe/rechtswissenschaft/oefre/bids/content/e3409/e3822/e3824/linkliste3831/Dryzek.pdf>>. Acesso em 22 de maio de 2014.

DRYZEK, John S. Deliberative democracy in divided societies: alternatives to Agonism and Analgesia. Political Theory. SAGE publications, 2005. Disponível em <<http://www.chinesedemocratization.com/materials/6DryzekDeliDemDividedSocieties.pdf>>. Acesso em 22 de maio de 2014.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Serviço Social & Sociedade**, Cortez Editora, São Paulo, SP, n. 88, p. 59-74, nov 2006.

FOUCAULT, M. **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do Poder**. São Paulo: Graal, 2013.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: Coelho, V. S. P., Nobre, M. **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, p. 173-209, 2004.

GERSCHMAN, Silvia. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. Cad. Saúde Pública. Rio de Janeiro, vol. 20, nº 6, nov./dec. 2004.

GIL, Antônio Carlos. **Modelos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.

\_\_\_\_\_. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In: CARVALHO, Maria do Carmo A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

GRODNICK, S. Rediscovering Radical Democracy in Habermas's Between Facts and Norms. **Constellations**. Malden, MA, Vol 12, n. 3, p. 392-408, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia, entre Facticidade e validade, vol. II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HEVIA, A. E. Democracia Representativa y Democracia Participativa. In: **Conferência em La Universidad San Francisco de Assis**, no seminário preparatório do Diálogo Nacional "Sistema Político y Profundización Democrática". La Paz, 2000.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dados do censo de 2010. Disponível em < <http://www.cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 23 de maio de 2014.

INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos), em parceria com a Open Knowledge Foundation Brasil. **Orçamento ao seu Alcance**. Disponível em: <http://orcamento.inesc.org.br/> . 07 de out de 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos e no orçamento participativo. Cad. CRH. Salvador, vol. 21, nº 52, jan/abr 2008.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

MIGUEL, L. F. Impasses da Accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, vol. 25, p. 25-38, nov 2005.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, Conselho Nacional de Saúde. SIACS - Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde. Disponível em: [http://conselho.saude.gov.br/web\\_siacs/index.html](http://conselho.saude.gov.br/web_siacs/index.html). Acesso em 27 de maio de 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). Secretaria de Orçamento Federal. Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2013. Brasília, 2012. 92 p.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PETER, Maria da Glória A.; MACHADO, Marcus Vinícius V. **Manual de Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da reforma do estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, v. 1, 58p., 1997.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, n. 47, jan./abr. 1996.

\_\_\_\_\_. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. Lua Nova, São Paulo, n.36, 1995. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451995000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200006)>. Acesso em 06 de abr. de 2014.

PICCOLO A, Monica. Reformas Neoliberais no Brasil: A Privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. 2010. 427 p. Tese (Programa de Pós-Graduação em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2010.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar. **Paidéia**, Ribeirão Preto, FFCLRP-USP, n. 8-9, fev/ago 1995.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**. Rio de Janeiro, vol.54, n. 3, set. 2011.

RAICHELIS, Raquel. Sistematização: Os Conselhos de Gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, Maria do Carmo A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS Jr, O. A.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

ROUSSEAU, J.-J. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANTOS, B. S. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 11ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.



SANTOS, Nélon R. Implantação e Funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil. In: CARVALHO, Maria do Carmo A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1984.

SIMMEL G. **George Simmel**: Sociologia. (org.) Evaristo de Moraes Filho. Coleção grandes cientistas sociais. 7. ed. São Paulo: Ática, 1983.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas. **Novos estudos**. CEBRAP. São Paulo, n.97, Nov. 2013.

SIQUEIRA, M. Smarzaro. **Desenvolvimento brasileiro: alternativas e contradições**. Vitória: Grafitusa, 2010.

TATAGIBA, L. Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências. 197 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas – IFCH - UNICAMP. Campinas-SP, 2003.

\_\_\_\_\_. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: E. DAGNINO, **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

\_\_\_\_\_. Sistematização Efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Orientações para conselheiros de saúde. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2010. 127 p.

VAN CREVELD, M. (2004). **Ascensão e declínio do Estado**. São Paulo: Martins Fontes.

WEBER, Max. **Weber**: Sociologia. (org.) Gabriel Cohn. Col. Grandes Cientistas Sociais. Coordenação Florestan Fernandes. 7ª ed. São Paulo: Ática, 1999.

## Anexos

### Anexo 1 - Relação das atas e dos temas abordados

<b><u>Ata da 6ª reunião – 05/07/2012</u></b>		
Informes sobre X Plenária Estadual de Saúde	Conselheiros eleitos C1, C2, C3 e C4	
Outros informes		
Deliberação da Lei de criação do CMS	C1 intervém C5 intervém	VOTADA E APROVADA A redação sem alteração
Minuta de criação dos conselhos locais		Será decidido em outra reunião
Informes	Sobre capacitação dos ACS	

<b><u>Ata da 7ª reunião – 02/08/2012.</u></b>		
Apresentação para deliberação do Protocolo Clínico Municipal	SUPRIMIDO DA REUNIÃO	Todos aceitam
Informe sobre trabalho de ouvidoria	Servidora apresenta	Sugestão dos conselheiros: uma caixa de ouvidoria em cada unidade de saúde
Informe sobre tickets Rodovia do Sol usados por motoristas da SEMSA		
Informe sobre a Plenária Nacional dos Conselhos	Conselheira C2	

<b><u>Ata da 8ª reunião – 06/09/2014</u></b>		
Apresentação da alteração do Protocolo Clínico municipal	Ata não registra intervenções individuais: “os conselheiros questionam bastante”	Aprovado por unanimidade
X Plenária Estadual dos Conselhos de Saúde	C6 disponibiliza as propostas condensadas ao CMS.	
Esclarecimentos sobre as Unidades de Saúde de Rio Claro e Amarelos	Conselheiro C7 questiona	
Informes	Convite para inauguração da unidade de Pronto Atendimento Infantil	

<b><u>Ata da 9ª reunião – 04/10/2012</u></b>		
Apresentação do Projeto de Prevenção e Perda de	Ata não registra intervenções individuais:	Aprovado por unanimidade

Menores nas Praias	“os conselheiros questionam bastante”	
Considerações sobre a X Plenária de Saúde	Apenas informes	
Participação na Coordenação Estadual de Plenárias	Conselheiro C5 reclama do carro que foi buscá-lo.	
Esclarecimentos acerca da diminuição das consultas de Saúde da Mulher para o interior.	C1 intervém	Presidente fala que vai se reunir com responsáveis
Esclarecimento sobre o funcionamento do micro-ônibus	Presidente explica que não está funcionando aguardando doc. do seguro.	
Convite aos conselheiros	Outubro Rosa	

<b><u>Ata da 10ª reunião – 08/11/2012</u></b>		
Apresentação e deliberação do PAM-CTA	Não houve	
Apresentação do COAP – contrato organizativo de Ação Pública de Saúde	C8 intervém - colocações de conselheiros sem especificar	
Alteração do Plano Municipal de Saúde a respeito de Saúde Mental	- meta do cartão CAPS	-mantido pela plenária com alterações
Esclarecimentos sobre faltas do Conselheiro C6	Justificadas	
Isenção dos carros oficiais do pagamento de pedágio	Informe do C6	
Informes	Reunião extraordinária	

<b><u>Ata da 11ª reunião – 06/12/2012</u></b>		
Decisão sobre assuntos a serem tratados com vereadores	Conselheira C8	Plenária concorda e forma comissão
Apresentação do Relatório de participação na Conferência Nacional das Comissões de Saúde	Apenas explanação	
Assuntos pendentes do CMS	C10, suplente, pelo poder público: - solicitações feitas a SEMSA – equipamentos não comprados, prestação de contas não analisadas. PARECE SER C6 FALANDO – ata não esclarece : pede que os pedidos sejam atendidos pois o Conselho possui	

	dotação orçamentária.
--	-----------------------

<b><u>Ata da 1ª reunião – 21/02/2013</u></b>		
Hozana é secretária de saúde do município e presidente		
Situação do Hospital São Judas Tadeu - denúncia	Presidente relata C6 intervém C8 intervém C5 intervém C4 intervém C8 intervém C2 intervém	- proposta moção de repúdio VOTADA E APROVADA
Definição de um conselheiro para integrar Comitê municipal		- Votação - escolhida C8
Liberação de servidora da FUNASA		- votado e aprovado
Eleição da Comissão Eleitoral		- votado e aprovado. Paritária: Gaída, C3, C6 e C2
	C9, conselheiro, entrevistado duas vezes.	

<b><u>Ata da 2ª reunião – 14/03/2013</u></b>		
Aurelice é secretária de saúde do município e presidente		
Presidente relata situação do Hospital São Judas Tadeu - denúncia	C6 intervém C8 intervém C5 intervém C4 intervém	Cobrada as moções de repúdio votadas e aprovadas na reunião anterior
Processo eleitoral do CMS	C9 intervém e reclama	Comissão eleita na reunião anterior não se reuniu
Deliberação de transferência de servidora	C6 intervém C5 intervém C8 intervém	Sem decisão de mérito
Conferência municipal	C5, C6, informes.	Votação e decisão de que fica pra depois a indicação dos membros da Comissão.
Assuntos gerais Prestação de contas dez 2012	C6 intervém	
Obras de Rio Claro e Amarelos	C9 intervém	
Pendências – sobre lei do Conselho e aquisições de bens	C6 intervém	

<b><u>Ata da 3ª reunião – 04/03/2013</u></b>		
A presidente atrasou, C5 assume e preside a reunião		
Deliberação sobre entrega das Atas		Aprovada.
Aprovação de Atas	Uma delas com ressalva proposta por C6	
Participação em atividade (movimento saúde +10)	C4 relata que não conseguiu participar	
Solicitação de inclusão extra pauta	C6 intervém	“denúncias apresentadas à ouvidoria” devem ser enviadas ao Conselho
Informativo	C5 relata	
Calendário eleitoral	C5 relata	Aprovado e votado – altera data
Projeto de vigilância epidemiológica. Apresentação dos índices do projeto de prevenção a afogamentos e perdas de menores na praia.	C4 intervém C6 intervém C5 intervém	
ASSUNTOS GERAIS	Diversos informes, dispersos	Cons. C6 e C8

<b><u>Ata da 4ª reunião – 09/05/2013</u></b>		
Situação de servidoras	Deliberado “que o ofício seja reiterado”	
Ofício com abaixo assinado dos servidores da UPA – denúncias	C6 intervém Lúcia intervém C6 intervém	C8 lê o ofício e as denúncias (falta de tudo na UPA)
	Presidente” demonstrou muita tristeza” C5 intervém C6 intervém	Criado Grupo de Trabalho, proposta de conselheiros, Votado e aprovado.
Convite conferência das cidades	Lido Aguinaldo agradece aos que participarem	
Solicitação pessoal, ONG Transparência		Votado e deliberado - Que não se envie edital de convocação por e-mail.
Convocação de reunião extraordinária		Votado e deliberado
Assuntos gerais	Lanches do conselho e informativos pelo conselheiros C5. Eleições	

	de Comissões internas do Conselho.	
Em Assuntos gerais , FALTA DE MÉDICO ESPECIALISTA	C5 coloca em pauta falta de médico. Presidente explica que fará apresentação posterior.	SEM DELIBERAÇÃO
Informações gerais	C6, Lúcia e Marcelino.	

Anexo 2 - Relação dos temas abordados, separados em três grupos

Temas ligados diretamente à saúde	Temas ligados indiretamente à saúde	Temas afetos apenas ao funcionamento do próprio conselho
	Informes sobre X Plenária Estadual de Saúde	Deliberação da Lei de criação do CMS VOTADA E APROVADA A redação sem alteração
	Outros informes	
	Informes Sobre capacitação dos ACS	Minuta de criação dos conselhos locais
Apresentação para deliberação do Protocolo Clínico Municipal		SUPRIMIDO DA REUNIÃO Todos aceitam
		Informe sobre trabalho de ouvidoria Sugestão dos conselheiros: uma caixa de ouvidoria em cada unidade de saúde
	Informe sobre tickets Rodovia do Sol usados por motoristas da SEMSA	
	Informe sobre a Plenária Nacional dos Conselhos	
Apresentação da alteração do Protocolo Clínico municipal Aprovado por unanimidade Ata não registra intervenções individuais: “os conselheiros questionam bastante”		
	X Plenária Estadual dos Conselhos de Saúde Conselheiro disponibiliza as propostas condensadas	

	ao CMS.	
Esclarecimentos sobre as Unidades de Saúde de Rio Claro e Amarelos Conselheiro questiona		
	Informes Convite para inauguração da unidade de Pronto Atendimento Infantil	
Apresentação do Projeto de Prevenção e Perda de Menores nas Praias Aprovado por unanimidade Ata não registra intervenções individuais: “os conselheiros questionam bastante”		
	Considerações sobre a X Plenária de Saúde . Apenas informes	
	Participação na Coordenação Estadual de Plenárias Conselheiro reclama do carro que foi buscá-lo.	
Esclarecimentos acerca da diminuição das consultas de Saúde da Mulher para o interior. Conselheiro intervem Presidente fala que vai se reunir com responsáveis		
	Esclarecimento sobre o funcionamento do micro-ônibus Presidente explica que não está funcionando aguardando doc. do seguro.	
		Convite aos conselheiros Outubro Rosa
Apresentação e deliberação do PAM-CTA Não houve		
	Apresentação do COAP – contrato organizativo de Ação Pública de Saúde	

	C8 intervém - colocações de conselheiros sem especificar	
Alteração do Plano Municipal de Saúde a respeito de Saúde Mental meta do cartão CAPS - mantido pela plenária com alterações		- Esclarecimentos sobre faltas do Conselheiro C6
		Isenção dos carros oficiais do pagamento de pedágio – informe
		Decisão sobre assuntos a serem tratados com vereadores Plenária concorda e forma comissão
	Apresentação do Relatório de participação na Conferência Nacional das Comissões de Saúde Apenas explanação	
		Assuntos pendentes do CMS: C10, suplente, pelo poder público: - solicitações feitas a SEMSA – equipamentos não comprados, prestação de contas não analisadas. PARECE SER C6 FALANDO – ata não esclarece : pede que os pedidos sejam atendidos pois o Conselho possui dotação orçamentária.
Situação do Hospital São Judas Tadeu - denúncia-proposta moção de repúdio VOTADA E APROVADA		
		Definição de um conselheiro para integrar Comitê municipal Votação



		- escolhida C8
	Liberação de servidora da FUNASA - votado e aprovado	
		Eleição da Comissão Eleitoral - votado e aprovado. Paritária: Gaída, C3, C6 e C2
Presidente relata situação do Hospital São Judas Tadeu – denúncia – Cobrada as moções de repúdio votadas e aprovadas na reunião anterior		
		Processo eleitoral do CMS Comissão eleita na reunião anterior não se reuniu
	Deliberação de transferência de servidora Sem decisão de mérito	
	Conferência municipal Votação e decisão de que fica pra depois a indicação dos membros da Comissão.	
	Assuntos gerais Prestação de contas dez 2012	
	Obras de Rio Claro e Amarelos – INFORMES	Pendências – sobre lei do Conselho e aquisições de bens
		Deliberação sobre entrega das Atas Aprovada.
		Aprovação de Atas
	Participação em atividade (movimento saúde +10) C4 relata que não conseguiu participar	Solicitação de inclusão extra pauta: “denúncias apresentadas à ouvidoria” devem ser enviadas ao Conselho
		Informativo
		Calendário eleitoral Aprovado e votado – altera data
Projeto de vigilância		

epidemiológica. Apresentação dos índices do projeto de prevenção a afogamentos e perdas de menores na praia.		
		ASSUNTOS GERAIS Diversos informes, dispersos
		Situação de servidoras. Deliberado “que o ofício seja reiterado”
Ofício com abaixo assinado dos servidores da UPA – denúncias Criado Grupo de Trabalho, proposta de conselheiros, Votado e aprovado		
		Convite conferência das cidades
		Solicitação pessoal, ONG Transparência. Votado e deliberado - Que não se envie edital de convocação por e-mail.
		Convocação de reunião extraordinária Votado e deliberado
		Lanches do conselho e informativos pelo conselheiros C5. Eleições de Comissões internas do Conselho.
Em Assuntos gerais , FALTA DE MÉDICO ESPECIALISTA Presidente explica que fará apresentação posterior.		
		Informações gerais

### Anexo 3 - Relação das Entrevistas Realizadas

#### Utilizadas:

CONSELHEIRO. Entrevista Conselheiro C1 [28/03/2014]. Entrevistador: E. Guimarães. Guarapari, ES. 1 arquivo. Áudio mpeg-4 (77min22seg).

PRESIDENTE. Entrevista Presidente P [03/06/2014]. Entrevistador: E. Guimarães. Cidade, ES. 1 arquivo. Áudio mpeg-4 (38min25seg).

CONSELHEIRO. Entrevista Conselheiro C5 [18/11/2014]. Entrevistador: E. Guimarães. Guarapari, ES. 1 arquivo. Áudio mpeg-4 (34min35seg).

CONSELHEIRO. Entrevista Conselheiro C6 [18/11/2014]. Entrevistador: E. Guimarães. Guarapari, ES. 1 arquivo. Áudio mpeg-4 (20min41seg).

Não-utilizadas:

CONSELHEIRO. Entrevista Conselheiro C2 [25/07/2014]. Entrevistador: E. Guimarães. Guarapari, ES. 1 arquivo. Áudio mpeg-4 (27min37seg).

CONSELHEIRO. Entrevista Conselheiro C3 [25/07/2014]. Entrevistador: E. Guimarães. Guarapari, ES. 1 arquivo. Áudio mpeg-4 (22min47seg).

CONSELHEIRO. Entrevista Conselheiro C4 [19/11/2014]. Entrevistador: E. Guimarães. Guarapari, ES. 1 arquivo. Áudio mpeg-4 (xxmin - defeito na gravação, inaudível). PERDIDA.

CONSELHEIRO. Entrevista Conselheiro C7 [18/11/2014]. Entrevistador: E. Guimarães. Guarapari, ES. NÃO AUTORIZOU A GRAVAÇÃO. TRANSCRIÇÃO, ANEXO 3.

CONSELHEIRO. Entrevista Conselheiro C8 [19/11/2014]. Entrevistador: E. Guimarães. Guarapari, ES. 1 arquivo. Áudio mpeg-4 (42min50seg).

Anexo 4 - Roteiro para entrevista

(Transcrição da entrevista não gravada com o conselheiro C7)

I – CARACTERIZAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A):

Conselho de Saúde de Guarapari

1) Nome: (*conselheiro C7*)

2) Idade: 43

3) Origem , de qual cidade , sempre morou aqui... *R: (não natural de Guarapari).*

4) Sexo

1. ( ) Masculino 2. ( X ) Feminino

5) Escolaridade

1. ( ) Ensino fundamental 2. ( ) Ensino médio 3. ( ) Superior incompleto

4. ( X ) Superior completo 5. ( ) Especialização 6. ( ) Mestrado incompleto

7. ( ) Mestrado completo 8. ( ) Doutorado incompleto 9. ( ) Doutorado completo

R: Bacharel em (...).

PROFISSÃO, ATIVIDADE PROFISSIONAL:

Há quanto tempo trabalha com isso? Já trabalhou com outra coisa? O quê?

*R: (...)*

II – Atuação:

6) Situação no conselho

1. ( X ) Titular                      2. ( ) Suplente  
3. ( ) Não sabe                    4. ( ) Outros \_\_\_\_\_

7) Você representa alguma instituição NO CONSELHO? Qual?

*Igreja (...) em Guarapari*

8) Você representa Poder público ou sociedade civil?

1. ( ) Poder público                      2. ( X ) Sociedade civil

9) Como você ENTROU PARA O CONSELHO? Conte um pouco da sua história.

*Por indicação da pastora da igreja.*

10) Há quanto tempo é conselheiro(a) deste conselho? (tempo efetivo de exercício como titular ou suplente, ininterrupto ou intercalado).

*Entrei em abril de 2013.*

11) Você já representou outras instituições? (Qual, e representa o poder público ou sociedade civil?).

*Eu sou também representante de pais em conselho. Este é o primeiro conselho que trabalho.*

12) Qual a importância do conselho para a sociedade e para as políticas públicas?

*Pra reivindicar os direitos que a população tem direito.*

13) Como são tomadas as decisões no conselho?

*Há uma reunião. Quando pega fogo, tem uma reunião extraordinária. Todos tem a oportunidade de falar. É colocado os assuntos da pauta. Os conselheiros são bem prudentes. A secretária sempre tá certa e a gente nunca tá certo. Ela não quer que aprove coisas que são contra o interesse da prefeitura. A prefeitura quis botar guarda armada no PA. Os conselheiros são prudentes. Os conselheiros votaram contra.*

14) Você costuma se reunir com sua comunidade? E como são essas reuniões?

*Foi indicação da pastora, não tem reunião sobre o conselho com a comunidade.*

15) Você dialoga com os membros de sua instituição/organização sobre as discussões do conselho? Se sim, antes ou depois das reuniões?

*Não.*

16) Os demais membros de sua instituição/organização se interessam pelo conselho? Por que e como demonstram o interesse?

*Não. De jeito nenhum.*

17) A participação no conselho ajuda sua instituição/organização ou o trabalho que vocês realizam de alguma forma? Como?

*Não.*

18) Como você avalia o funcionamento do conselho? O que funciona bem e o que funciona mal?

*É bom. É interessante. Se eu pudesse participar mais eu queria. A comunidade nem sabe disso, a importância do conselho para a população. PA – posto de atendimento – sem medicação, o conselho pode exigir. Bem, as decisões são boas. O funcionamento do conselho é bom. Às vezes, a decisão... o conselho tem voz ativa, mas a palavra final é da Secretária. Acaba ela fazendo o que quer.*

19) Quais são as maiores dificuldades dos conselheiros?

*Eu creio que os conselheiros sabem o que estão fazendo. A maioria vai com o desejo de brigar pelo direito da população. Nem sempre atendidos.*

20) Como você avalia a relação dos políticos da prefeitura com o conselho?

*Ela participa (referindo-se à secretária). Para ela tudo está bem. A prefeitura contratou todos que precisava, mas ninguém sabe onde está. Mas faltam especialistas e outras coisas.*

E: Algo mais?

Muito Obrigado!

(Espaço destinado para considerações adicionais, bem como críticas e sugestões sobre este questionário).