**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA**
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE**
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÃO PÚBLICA EM SAÚDE – EaD**
**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL - UAB**

# CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA VOLTADO PARA A IGUALDADE PARTICIPATIVA NA DISCUSSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**ARTIGO DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**Jean Pierre Chassot**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2013**

# CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA VOLTADO PARA A IGUALDADE PARTICIPATIVA NA DISCUSSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Jean Pierre Chassot**

Artigo apresentado ao Curso de Pós-Graduação a distância Especialização *Lato-Sensu* em Gestão de Organização Pública em Saúde da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,RS) como requisito parcial para obtenção do título de **Especialista em Gestão de Organização Pública em Saúde.**

**Orientador: Prof. Dr. Juliano Perottoni**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2013**

**Universidade Federal de Santa Maria**
**Centro de Ciências da Saúde**
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÃO PÚBLICA EM SAÚDE – EaD**
**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL - UAB**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova o Artigo de Especialização

# CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA VOLTADO PARA A IGUALDADE PARTICIPATIVA NA DISCUSSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

elaborado por
**Jean Pierre Chassot**

como requisito parcial para obtenção do título de
**Especialista em Gestão de Organização Pública em Saúde**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

Juliano Perottoni, Dr. UFSM
(presidente/orientador).

Loiva Beatriz Dallepiane, Dra. UFSM
(Membro)

Neida Luiza Kaspary Pellenz, Ms. UFSM
(Membro)

Palmeira das Missões-RS, 23 de janeiro de 2013.

# CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE:
# Um relato de experiência voltado para a igualdade participativa na discussão de políticas públicas

# MUNICIPAL COUNCIL OF HEALTH:
# Na experience-oriented participatory equality in discussion of public policies


## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo relatar a experiência dos atores envolvidos nos processos de discussão do Conselho Municipal de Saúde do município de São Valério do Sul-RS quanto à implantação de políticas públicas municipais considerando a categoria da igualdade participativa proposta pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), vinculado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). A partir dessa análise observa-se a sistemática de participação e tomada de decisão, tendo como base os critérios de análise: forma de escolha dos representantes, discurso dos representantes e avaliação participativa. Dentre as contribuições que o estudo revelou estiveram os desafios que o município deve enfrentar para elaboração e implementação das políticas públicas, e os avanços, uma vez que setores historicamente excluídos, como o caso dos indígenas e agricultores familiares, estarem incluídos e consideravelmente participantes do processo.



**Palavras-Chave**: Gestão em Saúde; Políticas Públicas; Cidadania Deliberativa.



## ABSTRACT

This study aims to analyze the processes of discussion of the actors involved in the Board of Health of São Valério do Sul-RS when implementing public policies considering the category of participatory equality proposed by the Program for Studies in Social Management (PEGS), linked to the Brazilian School of Public and Business Administration of the Getúlio Vargas Foundation (EBAPE/FGV). From this analysis we observe the systematic participation and decision making, based on criteria analysis: how to choose representatives, representatives of discourse and participatory evaluation. Among the contributions that the study revealed were the challenges that the country must face for the design and implementation of public policies, and advances, since historically excluded sectors, such as the case of indigenous peoples and farmers, are included and participants in the process considerably.



**Keywords:** Health Management; Public Policy; Deliberative Citizenship.

## INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, os conselhos gestores legalmente instituídos no Brasil, foram gradativamente formados nos municípios e vêm alcançando as mais variadas experiências em busca de ações e instrumentos que favoreçam o desempenho de suas atribuições legais. No processo de institucionalização estes representam espaços participativos nos quais emerge uma nova cultura política, configurando-se como uma prática em quê se faz presente o diálogo, a contestação e a negociação a favor da democracia e da cidadania.

O funcionamento dos mesmos varia em conformidade com as ações que se estabelecem entre os participantes do processo, e suas deliberações são, em geral, resultado de negociações que contemplem as diferenças de interesses de cada segmento e que garantam a transparência de relação entre os distintos grupos que o constituem. Essas relações que tem como pano de fundo questões como: a representatividade dos seus membros, a visibilidade de suas propostas, a transparência de sua atuação, a permeabilidade e a comunicação com a sociedade, sendo estas é que vão definir em cada conselho a qualidade de sua ação.

Para avaliar estes espaços, o Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), vinculado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) que tem como objetivos desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão a fim de institucionalizar o campo de estudos em gestão social nas relações sociedade-Estado, trabalho-capital e sociedade-mercado; elaborar material conceitual e instrumental que auxilie diferentes organizações e sujeitos sociais na gestão de políticas, planos, programas e projetos de natureza social e de desenvolvimento territorial; capacitar gerentes e técnicos de organizações do setor público, do mercado e da sociedade, no conhecimento do referencial teórico-prático em gestão e controle social; transferir, socialmente, tecnologias gerenciais para organizações do terceiro setor e movimentos sociais, desenvolveu critérios sob os conceitos habermasianos na ótica de cidadania deliberativa, que de acordo com Tenório (2007, p. 54), significa que a “legitimidade das decisões políticas devem ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”.

A partir destes princípios, classificados como categorias a serem observadas em avaliação de processos de participação e decisão, o pesquisador relata a experiência vivenciada de acordo a categoria da Igualdade Participativa, que é segundo Tenório (2007, p.55) “a isonomia efetiva de atuação nos processo de tomada de decisão nas políticas públicas”, assim como seus critérios de análise: forma de escolha dos representantes, que é o método utilizado para a escolha dos representantes; discurso dos representantes, que é a

valorização de processos participativos nos discursos dos representantes; e avaliação participativa, que se caracteriza como a intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.

Este trabalho tem como tema a participação social na gestão das políticas públicas durante discussões no Conselho Municipal de Saúde no município de São Valério do Sul/RS, pois o enfoque do controle da sociedade sobre as políticas públicas evoluiu e ganhou destaque depois da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), resultado de longa história de lutas e conquistas visando à participação popular. Frente a esta situação, diante do processo de democratização instalado no país por meio da valorização de iniciativas associativas e da participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas é que pergunta-se: é igualitária a participação nos processo de tomada de decisão no Conselho Municipal de Saúde do município de São Valério do Sul?

Assim, será analisado o processo de gestão social e o modo como as práticas de participação acontecem neste conselho especificamente, averiguando os avanços que este modelo de desenvolvimento e de governança territorial produziu em termos de cidadania neste ambiente diante das relações de poder que se estabelecem a partir da observação da sistemática de participação e tomada de decisão, tendo como base os critérios de análise: forma de escolha dos representantes, discurso dos representantes e avaliação participativa.

O trabalho tem relevância pelo sentido que a participação social tem-se mostrado como aliada da gestão pública, principalmente se analisada pelo viés da gestão social. Além disso, a realização do trabalho visa contribuir para o desenvolvimento do município em questão, vislumbrado o enriquecimento das informações que serão obtidas e, consequentemente, incentivar futuras pesquisas servindo de referência e ainda oportunizar o crescimento e o desenvolvimento do saber.

## OBJETIVO

Relatar a experiência vivenciada pelo acadêmico nos processos de discussão do Conselho Municipal de Saúde do município de São Valério do Sul-RS quanto à gestão das políticas públicas municipais considerando a categoria da igualdade participativa.

## METODOLOGIA

Este estudo adota como premissa ontológica uma abordagem humanista em que a realidade é fruto do processo cognitivo dos indivíduos e construída pelo pesquisador em interação com aspectos históricos e sociais do objeto pesquisado (HUGUES,1980). Decorrentes desta premissa, de acordo com Vergara (2007) os aspectos epistemológicos buscam uma concepção antipositivista no processo de construção do conhecimento, ou seja, busca-se dialeticamente explicar a realidade que encontra-se "em constante fluxo e transformação", e ainda como destaca Gil (1999) que o método dialético "fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais, etc... ".

Trata-se de um estudo descritivo no qual foi realizado um relato de experiência das atividades do conselho municipal de Saúde de São Valério do Sul dirigida para o conhecimento da realidade processual no sentido de gerar conhecimento sobre a realidade local fundamentada na abordagem qualitativa, pois entende-se que exista uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, possibilitando assim trilhar novos caminhos que possibilite fazer descobertas, encontrar novos significados a respeito do tema estudado, discutir e avaliar alternativas ou confirmar o que já é conhecido, reconhecendo o conhecimento como algo não-acabado, ou seja, como uma construção que se faz e se refaz continuamente no sentido da existência de uma interdependência entre o sujeito e o objeto, uma relação inseparável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, pois o conhecimento não se reduz a um *checklist* de dados isolados, o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos atribuindo-lhes um significado.

Nesse sentido, este relato de experiência traz para o concreto essa relação que o sujeito-pesquisador/observador desenvolveu com as constatações e observações realizadas junto aos processos de discussão do Conselho Municipal de Saúde do município de São Valério do Sul-RS quanto à gestão das políticas públicas municipais descrevendo se existe ou não igualdade participativa no processo de participação de acordo com a matriz proposta pelo PEGS. O quadro 1, abaixo, foi elaborado para ilustrar a categoria de análise e seus critérios.

Quadro 1 – Matriz de categorias e critérios de análise de espaços públicos

| Categoria | Critérios |
|---|---|
| **Igualdade Participativa**: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas. | **Forma de escolha dos representantes:** métodos utilizados para a escolha de representantes. |
| | **Discurso dos representantes:** valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes |
| | **Avaliação participativa:** intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas. |

Fonte: Elaboração com base em Tenório (2012).

Quanto aos procedimentos técnicos, para o desenvolvimento da análise, foi utilizada como metodologia uma pesquisa observacional assistemática de levantamento dos espaços existentes e usados pela população para participar na gestão das politicas públicas. As interações com os membros (conversas) tiveram amostras não-probabilísticas e escolhidas intencionalmente.

Após a escolha da metodologia para realizar o estudo procurou-se verificar como que se dá a forma de escolha dos representantes, os discurso dos mesmos e a avaliação participativa dentro do cenário escolhido por meio de observação e interação com os atores envolvidos no conselho de saúde local com a intenção de reunir informações suficientes para elucidar o problema existente. Os acompanhamentos dos trabalhos realizados pelo conselho ocorreram durante o ano de 2012 e foram acompanhadas reuniões ordinárias, assim como realizados diálogos constantes com os conselheiros assim como análise da legislação vigente (Leis, Portarias, Regimento Interno, atas).

Além da realização desta prática, também foi realizada análise documental, ou seja, examinou-se leis, decretos, portarias, resoluções, isto é, foi feita uma análise documental da legislação que rege o conselho de saúde de São Valério do Sul, pois julgou-se necessário para favorecimento da observação do processo e a evolução das práticas, confrontando, assim, com os discursos dos entrevistados e observações realizadas. Esses dados coletados e informações observadas foram analisados através da análise de conteúdo, que segundo Allebrandt, 2002, p. 33 *apud* Jovchelovich, 2000, p.219 diz que esta "refere-se a qualquer técnica para fazer inferência através da identificação sistemática e objetiva de características de mensagens", em outras palavras, trata-se de analisar o que é dito em uma dada unidade de comunicação. A autora ainda estabelece a seguinte distinção:

> A análise textual implica examinar detalhadamente os conteúdos léxicos e as estruturas sintáticas, e usualmente toma a palavra como o elemento básico a ser analisado. A análise temática refere-se ao reconhecimento de certos temas, ou idéias, no texto e o seu enquadre em determinadas categorias.

Assim, como técnica de análise de conteúdo foi realizada a análise temática, que segundo Minayo (1993) consiste em desmembramento do texto em unidades, ou seja, foram separadas em categorias e organizadas em conformidade com os fatores que determinam suas características.

## GESTÃO SOCIAL: ASPECTOS CONCEITUAIS

O debate acadêmico sobre o tema gestão social se dá num contexto de drama e urgência. O agravamento de problemas sociais e as desigualdades no mundo revelam que o atual sistema econômico produz cada vez mais bilionários ao mesmo tempo em que se revela incapaz de viabilizar uma vida digna e sustentável para todos. As discussões geradas sobre o tema tem ganhado notoriedade ao longo dos últimos anos pela importância que as questões sociais representam para os governos dos Estados na implementação das políticas públicas.

Sachs, Lopes e Dowbor (2010) remetem a uma convergência de tensões, como o crescimento populacional acelerado, liquidação de aquíferos, contaminação de reservas planetárias de água doce, aumento da produção de automóveis, expansão de cadeias produtivas geradoras de aquecimento climático, e também a necessidade de soluções sistêmicas que viabilizem mudanças concretas no nível da consciência desses desafios.

Carrion e Calou (2008) acreditam que frente a este contexto se estabeleça mudanças concretas nos processos de tomada de decisão, priorizando a redução da desigualdade e o reequilíbrio ambiental. Enfatizam ainda, a necessidade de organizar com mais força a presença da sociedade civil neste processo.

Autores como Allebrandt (2010); Tenório (2008); França Filho (2008); Fischer (2002) defendem o estabelecimento de um modelo de gestão mais participativo através da articulação social e maior fluidez de informações entre atores e agentes locais, públicos e privados por meio do compartilhamento de poder.

Allebrandt (2010) conduz este argumento com base em duas óticas principais: a mercadocêntrica, que se defende pela supremacia do mercado como o grande condutor da sociedade, deixando o Estado apenas como responsável pelo cumprimento das leis e pela segurança, e a estadocêntrica, que considera o mercado incapaz de conduzir as relações de poder existentes na sociedade, passando essa total responsabilidade para o Estado. Entretanto, no intento de construir um modelo efetivamente cidadão o autor apresenta um novo modelo

tripartite de sociedade, denominado tripé social, que defende a construção de novas relações de poder, com equilíbrio mínimo entre Mercado, Estado e sociedade civil, através de um processo permanente de concertação entre estes segmentos, pela constituição de espaços públicos que privilegie a cidadania.

Allebrandt (2010) ainda fala que a articulação deste triângulo concretiza-se pelas relações de poder, pois "o Estado exerce o poder político, o mercado exerce o poder econômico e a sociedade civil exerce o poder social". É neste sentido, que o conceito de gestão social tem sido evocado, acentuando a importância das questões sociais tanto nas relações de trabalho nas organizações, como no na implementação de políticas públicas.

Tenório (2008) defende que esta mudança de posição muda o enfoque de quem deve ser o protagonista no processo dessas relações: a cidadania, colocando o cidadão como "[...] sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa à Sociedade nas demandas do Estado e daquilo que interessa ao trabalhador na interação com o capital". Deste modo, a cidadania se expressa pelo "pleno exercício de direitos exigíveis em benefício da pessoa humana e da coletividade".

Schomer e França Filho (2008) argumentam que gestão social evoca uma nova configuração no padrão de relações entre Estado e sociedade como forma de enfrentamento das problemáticas contemporâneas, configurando-se como uma inovação no campo administrativo, já que se trata de um ideal de gestão que não se orienta para uma finalidade econômica, contrariando a tradição de técnicas gerenciais em administração.

Para melhor compreensão deste novo ideal de gestão, Schomer e França Filho (2008) sugerem dois níveis de análise ou de percepção da gestão social: o primeiro é o nível societário, aquele que identifica como uma problemática da sociedade, e outro no nível organizacional, aquele que a associa a uma modalidade específica de gestão, sugerindo uma forma de gestão organizacional que subordina as lógicas instrumentais a outras lógicas mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas.

No que se refere ao termo gestão social como uma problemática da sociedade (nível societário), Schomer e França Filho (2008) entendem como um modo de gestão das demandas da sociedade pela própria sociedade, onde existe uma dinâmica de auto-organização social que pode ocorrer a partir de espaços de interação social, tanto no âmbito do Estado e da sociedade civil, como no âmbito do próprio mercado, em condições específicas.

Ao referir-se à gestão social, Tenório (2007) a define como um processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, de modo que o adjetivo social de gestão é compreendido como o espaço de relações sociais onde

todos têm direito à fala. O autor refere-se, ainda, à cidadania deliberativa, entendida como uma ação de viés político conduzida pela esfera pública e caracterizada pela ação comunicativa na qual os sujeitos ao apresentarem seus argumentos com bases racionais, devem alcançar um acordo comunicativamente, com base nos melhores argumentos.

Cabe destacar que o termo gestão social é estabelecido pelos fundamentos epistemológicos definidos pela Escola de Frankfurt. Tenório (2008) que enfatiza os contrapontos entre teoria tradicional e teoria crítica observando que eles se desenvolvem em três aspectos: a) a teoria tradicional é inadequada para analisar ou entender a vida social; b) a teoria tradicional analisa somente o que vê, aceita a ordem social presente, obstruindo qualquer possibilidade de mudança, o que conduz ao quietismo político; c) a teoria tradicional está intimamente relacionada e é fator de sustentação e dominação tecnológica na sociedade tecnocrática que vivemos.

Tenório (2008, p.15) "discutiu a racionalidade instrumental como razão inibidora da emancipação do homem". Das teorias originarias Frankfurteanas, seguiremos a análise do alemão Jürgen Habermas que procura por meio de seu conceito de racionalidade comunicativa estabelecer elementos conceituais democratizadoras das relações sociais na sociedade contemporânea.

Este teórico alemão propõe um paradigma teórico-social que implemente a razão a partir do consenso alcançado por uma ação social do tipo comunicativa, ao contrario de uma ação social do tipo estratégica. O objetivo de Habermas, segundo Tenório (2008, p. 20), é de "desenvolver uma teoria que, diferente da *teoria tradicional*, positivista, denunciada por Horkheimer, permita uma *práxis* social voltada para um conhecimento reflexivo e uma *práxis* política que questione as estruturas sócio-político-econômicas existentes."

Para Tenório (2005) a Gestão Social diferencia-se da Gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais, e esta ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo.

Nesse sentido, Tenório (2008, p. 26), conclui que no "contexto da gestão social orientada pela racionalidade comunicativa, os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações". O autor ainda dispõe que estes argumentos devem ser expostos através da razão, do conhecimento, colocados

discursivamente. Ou seja, quem fala expõe suas ideias de maneira racional e quem ouve reage tomando posições motivadas também pela razão.

Durante o processo da gestão social, admite-se que a verdade só exista se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, essa verdade é a promessa do consenso racional ou a verdade não é uma relação entre o individuo e sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. Ainda segundo Tenório (2008, p. 27), "sob uma ação comunicativa, dialógica, um indivíduo procura motivar racionalmente um outro(s) para que este concorde com sua proposição – nesse tipo de ação a linguagem atua como uma fonte de integração social".

O terceiro setor nos últimos anos tem sido apontado como uma alternativa de gestão social, ou seja, tem sido referenciado como uma proposta para resolução de muitos dos problemas sociais que assolam a sociedade contemporânea. Os governos com seus discursos de Estado-mínimo e as empresas que oscilam em suas estratégias de ação social, cabe então ao terceiro setor a responsabilidade para atender as deficiências sociais. Este setor diferencia-se dos demais à medida que desenvolve atividades públicas através de associações, entidades de classe, fundações privadas, instituições filantrópicas, movimentos sociais organizados, organizações não governamentais e outras associações assistenciais da sociedade civil.

Tenório (2008, p.34) conclui dizendo que:

> Ter o indivíduo como sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa à Sociedade nas demandas ao Estado e daquilo que interessa ao trabalhador na interação com o capital, significa mudar a natureza dessas relações, quer dizer, passar de condições monológicas, tecnoburocratas e autoritárias para situações dialógicas, democráticas e intersubjetivas, do exercício da cidadania.

Nesse sentido ainda Tenório (2008, p. 36) diz que a epistemologia de desenvolvimento da gestão social não pode ser pautada por mecanismos de mercado que orientam a gestão estratégica informada pelas teorias tradicionais, pois esta teoria tem como enfoque a fundamentação da gestão estratégica-monológica, como as empresas estão para o mercado. Já a base da epistemologia da gestão social deve ser a intersubjetividade-dialogicidade, como a política, como o bem comum, contemplando o envolvimento da cidadania no espaço público e do trabalhador no espaço privado. Assim, gestão social é o processo intersubjetivo que preside a ação da cidadania tanto na esfera privada quanto na esfera pública.

## CIDADANIA DELIBERATIVA

Para este trabalho, trabalha-se a gestão social num espaço público, considerando a cidadania deliberativa nestes ambientes. E sob este aspecto, pode-se se discutir e observar diversas formas de caracterizar o significado do termo cidadania, desde suas origens até sua aplicação prática; mas, para uma definição mais contemporânea discute-se o conceito de cidadania segundo Jürgen Habermas (2004 apud Tenório, (2007, p. 53), partindo da perspectiva liberal e republicana. Segundo o desejo do autor de aproximar os dois conceitos "sem dar prioridade nem aos direitos humanos, que se vinculam à perspectiva liberal, nem à soberania popular que está relacionada ao enfoque republicano". Dessa forma, partindo destes dois contextos, liberalismo e republicanismo, Habermas propôs um enfoque deliberativo, com fundamentação no diálogo.

De acordo com a perspectiva liberal:

> O processo democrático tem como objetivo orientar o governo no interesse da sociedade, onde o governo aqui se faz representar pela administração pública, e a sociedade como uma rede de interações entre particulares, estruturada à semelhança do mercado onde a política tem como função de unir e motivar os interesses privados contra um aparato governamental especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos (TENÓRIO, 2003 p. 57).

Já na perspectiva republicana:

> A política implica em mais que atuar como função mediadora, a política é concebida como forma reflexiva da vida ética substantiva como o meio pelo qual os membros de comunidade mais ou menos integradas, se tornem conscientes de sua mútua dependência, e os interesses individuais são substituídos pela solidariedade e a orientação em direção ao bem comum aparecem como uma terceira fonte de integração social (TENÓRIO, 2003, p. 57).

Cidadania Deliberativa, de acordo com Tenório (2007, p. 54), significa "que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum".

A Cidadania Deliberativa encontra-se no meio termo entre as duas perspectivas, ou seja, segundo Habermas (1997), apud Tenório (2007, p. 58), "o liberalismo prioriza os compromissos e a liberdade para negociar" e "o republicanismo dá prioridade ao que é melhor para o próprio grupo ou comunidade". Nesse sentido, procurando o que tem de melhor em cada perspectiva, o conceito deliberativo tem como prioridade o consenso.

> sob cidadania deliberativa tanto formas de deliberação dialógicas quanto instrumentais são institucionalizadas e válidas na formação da opinião e da vontade política, transferindo-se as condições de virtude do cidadão para a institucionalização de formas de comunicação em que possam ser feitos debates éticos, morais, pragmáticos e de negociação. Ela tem como base, portanto, as condições de comunicação, onde assim permite-se pressupor que decisões racionais podem ser tomadas no processo político (Tenório, 2007, p. 59

Por meio do diálogo, Habermas (1997), apud Tenório (2007), procura integrar as duas perspectivas com o fim de submeter a um processo deliberativo para as tomadas de decisões. Processo este, que estimule uma cultura política de liberdade, de socialização política esclarecedora, de iniciativas formadoras da opinião pública originadas na sociedade civil.

Essa Cidadania Deliberativa, constitui-se então em:

> uma nova forma de articulação que questiona a prerrogativa unilateral de ação política do poder administrativo do Estado. A perspectiva é que esta nova forma de participação contribua através do espaço público oferecido, para quebra de barreiras de classe, libertação da estratificação e exploração social e para que se desenvolva plenamente o potencial de um pluralismo cultural atuante conforme sua própria lógica, potencial que é tão rico em conflitos e gerador de significado e sentido(HABERMAS, 1997, apud TENÓRIO, 2007, p. 62).

Para Tenório (2007), existem cinco pontos cruciais para uma deliberação utópica, ou seja, deve ser livre, no sentido de que os participantes estão obrigados apenas pelos resultados de sua deliberação; deve ter também justificada, no sentido de que as partes devem declarar seus motivos, apresentar, apoiar ou criticar propostas; deve ser ainda formalmente igual, no sentido de que os procedimentos não podem distinguir os participantes do processo; deve ser substancialmente igual, no sentido de que a distribuição existente de poder e recursos entre os participantes não determinem duas chances de ajudar para a deliberação; e por fim, a deliberação utópica tem como objetivo chegar a um consenso racionalmente motivado.

Do ponto de vista da teoria crítica, o conceito de gestão social rompe com as separações e busca construir laços comuns com outros saberes, como o entendimento de desenvolvimento territorial. O objetivo é sobretudo atender por meio da coisa pública o bem comum e as necessidades da sociedade.

## CONSELHOS GESTORES

O espaço adequado para que o procedimento deliberativo aconteça com legitimidade é segundo Habermas, em uma esfera pública, como se entende os conselhos gestores, em que a sociedade civil, o Estado e o mercado interagem entre si formando uma tríplice corrente. A sociedade civil por meio das organizações não-estatais e dos movimentos sociais organizados. O Estado pelos seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. E o mercado pelos agentes econômicos e produtivos. Nunca esquecendo que estes dois últimos, também devem possuir atitudes cidadãs e atuar como cidadãos, isto é, a coisa pública deve ser assunto de todos, da sociedade como um todo.

De acordo com Teixeira (2000) apud Allebrandt (2002, p. 82):

> Os conselhos são órgãos públicos legalmente instituídos regrados por regulamento aprovado pelo seu plenário, em várias situações são criados obrigatoriamente por legislação específica, sendo que a não existência destes podem comprometer o órgão da federação em questão no que tange às transferências de recursos por parte de outros entes de governo. Para a sua composição não existe normatização definida, mas exige-se a paridade dos representantes entre o governo e a sociedade civil.

Este autor ainda refere-se aos conselhos como instâncias de uma "nova institucionalidade" no país, pois desenvolve um espaço público para deliberação entre o Estado e a sociedade civil.

Allebrandt (2002) trás a ideia de que esta "febre conselhista" criada no Brasil quando da elaboração da constituinte de 1988 deve ser vista como "elementos de inovação na gestão pública". Essa nova ferramenta aparece em função do "descrédito do poder legislativo e do poder executivo, mas também devemos creditar essa inovação à qualificação que os conselhos exercem sobre a gestão pública no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas". A partir de então, começa a surgir um novo modelo de democracia, que é claro, não substitui a democracia delegativa ou representativa, onde os cidadãos delegam aos agentes políticos a função hegemônica de gestão, mas cria-se outra forma de participar dos processos de decisão, caracterizada pela deliberação das questões cruciais que envolvem a sociedade, pois se constituem como instâncias descentralizadoras do poder decisório.

Como já mencionado, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estimulou a implantação de diversos conselhos setoriais nos estados e municípios. Gohn (2001, p. 7), define-se estes conselhos como "canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos". A autora ainda descreve que os conselhos são canais de participação que propiciam um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade ao viabilizarem a participação dos

diferentes segmentos sociais na formulação das políticas públicas, onde possibilita-se à população o acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam-se condições para o sistema de vigilância sobre as gestões públicas, implicando em maior acompanhamento na prestação de contas do executivo. Assim, com a sociedade participando de boa parte das políticas públicas, os conselhos chegam a ser vistos como um "poder paralelo" além dos já existentes poderes legislativo, executivo e judiciário.

Teixeira (2000) traz o questionamento sobre a eficácia dos conselhos. Mas segundo o autor, antes de falarmos em eficácia, entendida como a capacidade de deliberar, controlar e fazer cumprir suas decisões é muito mais importante falar em efetividade em três aspectos: primeiro, em relação à paridade, que não pode ser apenas numérica, legal e normativa, mas uma paridade de condições de acesso à informações, de capacitação técnico-política dos conselheiros e de disponibilidade de tempo e recursos físicos, humanos e tecnológicos.

Em segundo lugar, quanto ao aspecto da representatividade é preciso garantir, do lado da sociedade civil, que as escolhas dos conselheiros sejam democráticas e que os mesmos também sejam submetidos a procedimentos de controle e responsabilização. Embora não sejam eleitos como representantes da maioria da população, a legitimidade dos membros dos conselhos decorre da sua estreita vinculação à sociedade através das entidades representadas e do processo de interlocução que estas desenvolvem ou podem desenvolver com a população. Vinculação que precisa ser atentamente preservada. Ainda quanto à representação, do lado da representação governamental é necessário exigir a designação de representantes legítimos do governo, com capacidade e autoridade para decidir.

Finalmente, ao buscar a efetividade, os conselhos precisam recorrer ao apoio e mobilização da sociedade civil para que, de fato, suas deliberações tenham mais força. Assim, é necessário enfatizar a publicização do conselho, a divulgação das suas ações e a discussão pública da sua pauta. Por outro lado, é preciso esclarecer que os conselhos são principalmente um lugar de interlocução e de discussão de propostas entre a sociedade civil e o governo. É um espaço institucional, e não um espaço dos movimentos sociais, que surgem e se qualificam independentes do governo. O desempenho do conselho, portanto, não depende apenas dos representantes da sociedade civil, mas de um intenso processo de negociação.

Enfim, a institucionalização dos conselhos e sua disseminação pelos municípios brasileiros os tornaram importantes instrumentos à disposição da sociedade para o exercício do controle social sobre as políticas públicas.

## RESULTADOS EXPERIENCIADOS DO CONSELHO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SÃO VALÉRIO DO SUL QUANTO À IGUALDADE PARTICIPATIVA

Para analisar a gestão das políticas públicas com o intuito de verificar se as tomadas de decisão ocorrem de forma participativa, pautadas na fundamentação teórica de cidadania deliberativa, é preciso estudar de que forma ocorrem as tomadas de decisões, neste caso por meio da categoria Igualdade Participativa. Assim relatamos a experiência quando do acompanhamento no ano de 2012 das atividades e normatizações do Conselho Municipal de Saúde do município de São Valério do Sul-RS.

Nesse sentido, o Conselho Municipal de Saúde, foi reestruturado através da Lei Municipal n. 566 de 06 de setembro de 2005 e também pela Lei Municipal n. 981 de 12 de dezembro de 2012. A segunda lei altera os artigos 6° e 7° da primeira que trata da composição e representatividade do mesmo. Em vigor, atualmente o colegiado tem em sua composição 12 membros titulares e em igual número de suplentes, sendo distribuídas as vagas da seguinte forma: 50% (6 representantes) para entidades e movimentos representativos de usuários, 25% (3 representantes) para trabalhadores da área de saúde, e os outros 25% (3 representantes) para o governo e prestadores de serviço privados conveniados, ou sem fins lucrativos.

Os usuários são representados por dois representantes do distrito de Coroados e arredores, dois da Área Indígena do Inhacorá e arredores, dois da sede do município e arredores. Os trabalhadores em saúde são representados por dois representantes dos Agentes Comunitários de Saúde e um da Pastoral da Criança. O governo é representado por um representante da Secretaria Municipal de Assistência Social, um da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Turismo e Desporto, um da Secretaria Municipal de Saúde. Assim como integrará a composição do conselho como membro nato, o Secretário Municipal de Saúde.

O referido conselho legalizado pela lei acima, é um órgão de instância colegiada, de caráter deliberativo, consultivo e permanente que tem por finalidade orientar a Administração Municipal no estabelecimento da Política Municipal de Saúde em conformidade com as disposições estabelecidas pela Lei Federal 8080 de 19 de setembro de 1990 e principalmente pela Lei Federal 8142 de 28 de dezembro de 1990 e tem como finalidade atuar na formulação, controle e execução da política municipal de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, nas estratégias e na promoção do processo de Controle Social em toda a sua amplitude, no âmbito dos setores público e privado.

O conselho de saúde do município tem como objetivo principal atuar na melhoria de condições de saúde da população, nos aspectos de promoção, prevenção, proteção e recuperação da saúde. E para tal, o mesmo atua no planejamento e fiscalização da alocação

dos recursos públicos no setor de saúde a nível municipal; na organização dos serviços públicos locais de saúde para responder a demanda assistencial local, com eficiência e efetividade, garantindo assim a universalização da assistência à saúde; na fiscalização e avaliação dos órgãos prestadores de serviços, para que estes proporcionem uma atuação íntegra à saúde e um desempenho com resolutividade satisfatória; na integração com demais entidades e organizações afins, com esforços no intuito de evitar a diluição de recursos e trabalho na área da saúde.

Cabe ao próprio conselho elaborar ou modificar e aprovar seu Regimento Interno, estabelecendo sua normatização no que tange a sua formação e ao seu funcionamento. Salienta-se que os membros do Conselho Municipal de Saúde de São Valério do Sul exercem suas atividades sem remuneração, constituindo-se então em relevante serviço prestado à comunidade. Nesse sentido, quando o conselheiro é designado para participar de encontros, cursos, palestras, seminários e outros eventos fora do município, apresentando despesas comprovatórias por meio de documentos fiscais, o Executivo Municipal custeia essas despesas, como deslocamento, estadia e alimentação dos conselheiros não governamentais.

O Conselho Municipal de Saúde reuniu-se-, ordinariamente, 12 (doze) vezes por ano, e, extraordinariamente, por convocação de seu Presidente ou em decorrência de requerimento da maioria absoluta dos seus membros. As reuniões ordinárias são realizadas na segunda quarta-feira de cada mês e iniciadas com a presença mínima da metade mais um dos seus membros em primeira convocação, e em segunda convocação com qualquer número de participantes. Quando exigida votação, cada membro tem direito a um voto. O Conselho possui um conselheiro Presidente, um Vice-presidente, um Secretário e Segundo - Secretário, eleitos pelos pares, com mandato de dois anos sendo permitida a reeleição.

Considerando os critérios de análise Igualdade Participativa para verificação dos processos de discussão, foram analisados os métodos para a escolha dos representantes para o Conselho Municipal de Saúde, os discursos dos representantes que é onde se dá a valorização dos processos participativos, e ainda buscou enaltecer a intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.

Para tanto, percebeu-se que a escolha dos representantes tem origem na indicação formal de pessoas pelas entidades e órgãos que legalmente fazem parte do conselho, e assim verifica-se que a presença dos conselheiros tem como característica importante a inserção da comunidade local nos assuntos públicos, fato que potencializa a deliberação e fortalece os laços de confiança para todos que participam desse espaço de discussão de ideias e propostas.

Na valorização dos processos participativos, pode-se perceber que os canais de participação são vistos como ferramentas que podem propiciar bons resultados, como a configuração de novas políticas, mas que ainda essa questão é muito superficial pela importância em que este processo de participação tem, pois ainda existem algumas deficiências institucionais. Constatou-se durante as observações, que nos discursos dos conselheiros, existe uma presença de pontos fracos para o crescimento/fortalecimento de ações mais deliberativas, mas, por outro lado, verificou-se na percepção dos representantes do poder público quanto à importância deste espaço que pauta sua ação de maneira aberta e inclusiva. Ainda, apesar de toda interação existente com a comunidade, os discursos alertam para uma dificuldade de mobilização social e uma baixa participação da população nas reuniões.

Um ponto destacados em vários momentos por alguns representantes dos usuários, foi de que falta uma ação mais efetiva da secretaria de saúde no apoio ás propostas da sociedade. Também observou-se uma certa concentração de poder por parte dos representantes do poder público em função destes terem mais acesso à informação e capacitação, e consequentemente por este aspecto, existe uma baixa interação e integração por parte dos conselheiros da sociedade civil acarretando assim baixa participação, principalmente na concepção e elaboração dos programas/projetos/ações de saúde.

As atividades do conselho de intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas, percebeu-se através da leitura das atas e observação que os projetos são acompanhados quando é realizado prestação de contas dos mesmos ao conselho, e que não existe um Núcleo Técnico instituído no conselho para acompanhar desde a execução, avaliando precocemente algumas eventualidades que poderiam ser corrigidas e se necessário revitalizar o que está sendo executado. E ainda, salienta-se que não existem espaços que operam nessa ótica, de forma a criar mecanismos para crítica ao processo, como realização de oficinas e mesas redondas, onde são discutidas as políticas, tendo como ordem a discussão dos projetos, revisão e rediscussão dos planos se necessário.

## CONCLUSÕES

O estudo procurou enfatizar os processos de discussão das políticas públicas de saúde que são implementadas no município de São Valério do Sul-RS. O objetivo basilar foi de relatar a experiência dos atores envolvidos nos processos de discussões dentro do Conselho Municipal de Saúde, tendo critério de análise a categoria Igualdade Participativa proposta pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), vinculado à Escola Brasileira de

Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), e de como estas práticas de gestão social se revelam em termos de cidadania considerando a ótica deliberativa, com vistas a ampliar e qualificar estes espaços de participação numa visão de gestão organizacional em favor do desenvolvimento e de uma melhor qualidade de vida.

Quanto à questão principal analisada, sobre a Igualdade Participativa, foi possível identificar a preocupação em respeitar a paridade dos representantes, entre a sociedade civil e governo, onde estão geograficamente distribuídos, e utilizando como critério de seleção a regionalização, participação e organização institucional. Uma limitação pode ser considerada, que apontam que, mesmo existindo espaços de discussão, muitas manifestações não são atendidas, o que gera frustração e desmotivação por parte dos integrantes do conselho.

Em suma, a compreensão da gestão social por meio do critério de análise estabelecido para o presente trabalho, frente aos indicativos que foram propostos, revelam os desafios que a municipalidade deve enfrentar para elaboração e implementação das políticas públicas de saúde com o propósito de melhorar a qualidade de vida das pessoas e consecutivamente alcançar êxito no desenvolvimento local, isto é, o merecimento de uma atenção às discrepâncias locais para legitimação das tomadas de decisão frente às necessidades.

E ainda, as diferenças dos discursos apontam para a necessidade de um entendimento, de um consenso para contemplar uma ação comunicativa voltada para o paradigma teórico-social proposto por Habermas. Destaca-se também que há avanços nos processos de participação, uma vez que a população ainda não esta convicta dos espaços existentes e do poder que detêm, mas que de modo geral setores historicamente excluídos de todo o processo de planejamento tradicional, como é o caso dos indígenas, hoje estarem incluídos e consideravelmente ativos.

Então, a Igualdade Participativa no Conselho Municipal de Saúde do município de São Valério do Sul-RS, tenta se apoiar no nivelamento das oportunidades de atuação efetiva nos processos de tomada de decisão, onde qualquer cidadão ou organização, dotado de informação, tem acesso livre aos canais de deliberação, influenciando, assim, as decisões tomadas via processo deliberativo, mesmo que em muitos momentos a incapacidade de despertar na população o interesse e a necessária mobilização no intuito de concretização da plena participação, dificulta o exercício, pois não verificou-se uma efetiva pluralidade de opiniões no sentido da participação dos indivíduos em condições iguais de participação, regida por um mesmo direito, possibilitando assim uma isonomia efetiva de atuação nos processos decisórios, pois a Igualdade Participativa é a capacidade equitativa dos diferentes participantes de interferir no processo deliberativo.

## BIBLIOGRAFIA


ALLEBRANDT, Sérgio Luis. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas públicas:** a atuação dos conselhos municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2002. 264 p. (coleção trabalhos acadêmicos-científicos. Série dissertações de mestrado; 32)

____. **Desenvolvimento, Planejamento e Arranjos Institucionais para a Governança Local e Regional.** Tese de Doutorado em Desenvolvimento. Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, (2010).

ALVES-MAZZOTI, A. J., GEWANDSZNAJER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. ed. São Paulo: Pioneira (1998).

BRASIL. Constituição Federal, (1988).

CARRION, R. CALOU, A. **Pensar a Gestão Social em Terras de Padinho Cícero**. In: SILVA JR, J. T. et al. Gestão Social: Práticas em Debate, Teorias em Construção. Juazeiro do Norte: UFC/CARIRI, (2008).

FISCHER, T. (org.). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: CASA DA QUALIDADE, (2002).

FRANÇA FILHO, G. C. **Definindo Gestão Social**. In.: SILVA JR., J. T.; MÂSIH, R. T. (org) *et al*. Gestão Social:práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, (2008).

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 5 ed. São Paulo: atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 2.ed. São Paulo: Loyola, (2001).

HUGHES, J. **A filosofia da pesquisa social.** Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo. HUCITEC.1993

SACHS, I. LOPES, C. DOWBOR, L. **Crises e oportunidades em tempos de mudança**. Documento de referência para as atividades do núcleo de crises e oportunidades no Fórum Social Mundial Temático. Bahia, (2010).

SCHOMMER, P. C.; FRANÇA FILHO, G. C. **Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação**. In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MASIH, R. T.; CANÇADO, A.C.; SCHOMMER, P. C. (Orgs.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária: UFC, (2008).

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Efetividade e eficácia dos conselhos. In.: CARVALHO Maria do Carmo A.A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo, Polis, 2000ª. P 92-96. (Publicações Polis; 37)

TENÓRIO, Fernando G. **UmEspectro Ronda o Terceiro Setor**, o Espectro do Mercado. Ensaios de Gestão Social. Ijuí: Ed. UNIJUI, (2004).

_____. **(Re)Visitando o conceito de gestão social**. Revista Desenvolvimento em Questão, Ijuí, Ed. UNIJUI, ano 3, n. 5,: 101-124, jan./jun. (2005).

_____. **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. UNIJUI, (2007).

_____. et al. Critérios para avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. Anais... Curitiba: ANPAD, (2008).

_____. (org). **Cidadania e Desenvolvimento Local:** Critérios de Análise. Rio de Janeiro: FGV; 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso:** Planejamento e Métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, (2005).

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9.ed. São Paulo: Atlas, (2007).