

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**PERCEPÇÃO DO PAPEL DOS CONSELHEIROS SOBRE SUA
ATUAÇÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE DAVID
CANABARRO-RS**

ARTIGO

Franciele Costa Curta

**Santa Maria, RS, Brasil
2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova o artigo

**PERCEPÇÃO DO PAPEL DOS CONSELHEIROS SOBRE SUA
ATUAÇÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE DAVID
CANABARRO-RS**

Elaborado por
Franciele Costa Curta

Como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO ORGANIZADORA

Diego Marconatto (UFSM)
(Orientador)

Guerino Tonin
(Examinador)

Odim Degrandis
(Examinador)

Santa Maria, 11 de Dezembro de 2015

PERCEÇÃO DO PAPEL DOS CONSELHEIROS SOBRE SUA ATUAÇÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE DAVID CANABARRO-RS

ROLE OF PERCEPTION OF DIRECTORS ON HIS PERFORMANCE IN THE MUNICIPAL COUNCIL OF DAVID HEALTH CANABARRO-RS

Franciele Costa Curta¹

RESUMO

A partir da aprovação da Constituição Federal, no ano de 1988, o Brasil efetiva a participação democrática da população brasileira. Dentre os mecanismos empreendidos para atender ao princípio democrático-participativo pode-se destacar que a criação dos conselhos municipais de políticas e de direitos passa a ser um marco de extrema relevância para o sistema político brasileiro. Tais conselhos foram criados com o objetivo de garantir a participação e o controle da sociedade civil no acompanhamento e no controle da aplicação dos recursos públicos que financiam os serviços públicos oferecidos à população, assegurando a efetivação e a qualidade na oferta dos mesmos, observando e respeitando a realidade de cada município. Neste sentido, registra-se que o presente estudo propõe uma análise especificamente sobre a realidade do Conselho Municipal de Saúde, do município de David Canabarro-RS. Ao analisar exclusivamente a realidade deste conselho de políticas e de direitos leva-se em consideração, por um lado, que o mesmo tem a atribuição de normatizar leis específicas para a sua área de atuação. Por outro lado, considera-se que tal conselho deve ser formado por representantes do poder público e da sociedade civil organizada em movimentos de garantia de direitos. Estes representantes da sociedade civil devem ser indivíduos realmente identificados com as causas dos movimentos pelos quais foram indicados. Justamente por este motivo emergem algumas dificuldades quanto à representação e à formação destes conselheiros, na medida em que estes devem discutir e deliberar sobre temas importantes e complexos do Sistema Único de Saúde (SUS). Para tanto, a fim de analisar a realidade do Conselho Municipal de Saúde de David Canabarro fez-se a opção metodológica por realizar entrevistas sobre a atuação e a vivência do conselho e de seus conselheiros. Além disso, com o objetivo de fundamentar o estudo, foi realizada revisão de literatura sobre o tema abordado, delimitando a reflexão para a participação e o controle social exercido por estes espaços.

Palavras Chaves: Conselhos Municipais, Controle Social, participação e Sistema Único de Saúde.

¹ Funcionária pública da Prefeitura Municipal de David Canabarro/RS, graduada em Serviço Social pela Universidade de Passo Fundo (UPF-2008-2) email: costacurta.franciele@gmail.com

ABSTRACT

Since the approval of the Federal Constitution, in 1988, Brazil effective democratic participation of the population. Among the mechanisms undertaken to meet the democratic and participatory principle it can be noted that the creation of municipal councils and political rights becomes an extremely important milestone for the Brazilian political system. Such councils were created in order to ensure the participation and control of civil society in monitoring and controlling the use of public resources to finance public services offered to the population, ensuring the effectiveness and quality in the provision thereof, observing and respecting the reality of each municipality. In this sense, it is recorded that this study proposes an analysis specifically about the reality of the Municipal Health Council, the city of David Canabarro-RS. By examining only the reality of this council policies and rights takes into account on the one hand, that it has the authority to regulate specific laws for your area of expertise. On the other hand, it is considered that such a council should be formed by representatives of government and civil society organizations in rights protection movements. These civil society representatives should be individuals really identified with the causes of movements for which they were nominated. Precisely for this reason some difficulties arise as to representation and training these counselors to the extent that they must discuss and decide on important and complex issues of the Unified Health System (SUS). To this end, in order to analyze the reality of the Municipal Health Council David Canabarro became the methodological option for conducting interviews about the performance and experience of the directors and their advisors. In addition, in order to support the study, literature review was conducted on the topic discussed, limiting the reflection for participation and social control exercised by these spaces.

Keywords: Municipal Councils, Social Control, Participation and Health System.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo compreender o processo de participação e as percepções que os conselheiros do Conselho Municipal de Saúde, do município de David Canabarro, possuem sobre esta atuação, sendo este um espaço de democracia e participação popular, que visa pela efetivação e garantia do controle social.

O Conselho Municipal de Saúde de David Canabarro é um órgão colegiado, deliberativo e permanente, criado pelo governo, com competências determinadas pela lei que o instituiu é formado por representante da sociedade civil e do poder público.

Conforme o objetivo deste estudo utilizou-se de uma pesquisa com os conselheiros e após apresentação das percepções. Para tanto, foram aplicados 10 (dez) questionários, direcionados a membros do Conselho Municipal de Saúde, de David Canabarro. Sendo cinco representantes, do poder público e cinco representantes da sociedade civil.

Sendo que, qualquer cidadão possui legitimidade e direito de participar das reuniões, bem como de expor sugestões e contribuir com a gestão desta política pública.

Desta maneira, frisa-se que o Conselho é por sua essência o espaço privilegiado para o exercício da participação popular, para garantir que a população possa ser representada. Sua composição e competência são instituídas pelas leis que os criam nas diferentes esferas (federal, estadual e municipal), normatizadas através da Lei nº 8142, de 28 de dezembro de 1990. Esta Lei dispõe sobre o papel da participação das comunidades na gestão do SUS, sobre as transferências de recursos financeiros entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios na área da saúde e dá outras providências. Registra-se que o recebimento de recursos financeiros pelos municípios está condicionado à existência do Conselho em funcionamento, de acordo com a Lei. Observa-se que também na esfera estadual e federal o conselho deve ter representação da sociedade organizada, no sentido de garantir direitos.

Frente ao exposto, é evidenciado que o Conselho trata-se de um espaço de participação popular. Logo, é neste ponto que se evidencia a problematização referida por esta pesquisa, uma vez que a participação em municípios de pequeno porte, como é o caso da realidade analisada (David Canabarro-RS) ainda é pequena e regrada em relação ao papel do exercício do controle social. Portanto, salienta-se a importância de reconhecer e compreender a função dos conselheiros e, de forma geral, a função do conselho social, a fim de garantir a efetiva participação da sociedade civil, como uma consequência. Contudo, refletindo sobre o

histórico dos conselhos, acredita-se que a cada gestão municipal há um avanço na melhoria das condições do exercício dos conselheiros.

É relevante enfatizar que a publicização constitui-se em uma estratégia do novo modelo de administração pública, baseado em alianças entre o Estado e a sociedade, onde o Estado passa de executor ou prestador direto de serviços para regulador, provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano. Como provedor desses serviços, entende-se que o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, paralelamente, o controle social direto e a participação da sociedade.

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO

Segundo informações do portal da transparência é de responsabilidade dos conselhos controlar o dinheiro da saúde, acompanhar as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais, bem como participar da elaboração das metas para a saúde e controlar a execução das ações na saúde. Por isso, é dever dos conselheiros se reunir em encontros coletivos e ordinários, pelo menos uma vez ao mês, e em reuniões extraordinárias conforme as demandas e a necessidade do município.

Em complemento, acrescenta-se que o Sistema Único de Saúde (SUS) surge após Constituição Federal de 1988, sendo constituído neste período de construção da democracia com vistas à participação popular. Desta forma, após a Constituição Federal pode-se dizer que o SUS, regulamentado pela Lei Federal Nº 8.080/90, de 19 de setembro de 1990, representa um grande salto qualitativo em termos de saúde pública brasileira, por meio da normatização da promoção, da proteção e da recuperação da saúde de toda a população do país. Assim, nas legislações do SUS há o princípio do controle social como obrigatoriedade em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal). De acordo com a própria lei há o entendimento de que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente”, através de conferências, conselhos, audiências, consultas públicas, ouvidorias e em mesas de negociação sobre a execução desta política pública.

Segundo publicação do Ministério da Saúde, denominada “SUS de A a Z” (BRASIL, 2005, p.95) há a concepção de que o

Conselho Municipal é um órgão colegiado de caráter permanente, deliberativo, normativo e fiscalizador das ações e serviços de saúde no âmbito do SUS, no município. Atua na formulação e proposição de estratégias e no controle da execução das políticas de saúde, inclusive em seus aspectos econômicos e financeiros. São constituídos por participação paritária de usuários (50%), trabalhadores de saúde (25%), representantes do governo e prestadores de serviços (25%), cujas decisões devem ser homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído. Para que um conselho funcione de forma adequada, é necessário que seja representativo e tenha legitimidade, além das condições previstas pela lei. Os usuários são escolhidos por membros de seu segmento, com direito à voz e voto. A participação é voluntária e não-remunerada. As reuniões do Conselho são mensais e abertas para toda a população, com direito à voz.

Atualmente na unidade administrativa brasileira a criação dos conselhos perpassa as políticas públicas de saúde, de assistência social, de educação, do meio ambiente e também dos colegiados de garantia de direitos da pessoa idosa, da pessoa com deficiência, da criança e do adolescente, sendo tais conselhos entidades próprias da democracia participativa. Nesta perspectiva, os conselhos de políticas públicas são entendidos como espaços vinculados ao Poder Executivo, destinados à participação da população. Por isso, o poder público deve destinar e disponibilizar a estrutura necessária para garantir a autonomia funcional dos Conselhos, expressa por meio da garantia de equipamentos, de finanças, de informações, de assistência técnica e de servidores públicos. Ainda, cabe ressaltar que a representação do governo se efetiva através dos técnicos que atuam nas políticas públicas. Por sua vez, os representantes da sociedade, na sua maioria, são leigos ou oriundos de movimentos sociais. Além disso, as atividades dos conselhos estão sujeitas ao controle institucional e social.

Conforme destaca Domingues (2014, p.11), a política reconhece a importância da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia, pregando a complementariedade entre mecanismos da democracia representativa, participativa e direta. Nas suas palavras há afirmação de que “a participação popular é uma conquista de toda a sociedade brasileira, consagrada na Constituição Federal. Quanto mais participação, mais qualificadas e próximas dos anseios da população serão as políticas públicas. Não há democracia sem povo”.

Quanto ao seu papel dos conselhos, Santos (2002, p. 104), afirma que:

De um modo geral, os conselhos estabelecem mecanismos de formulação de diretrizes, prioridades e programas sociais, e formas de acompanhamento e controle da gestão, que implicam a transparência do poder público no fornecimento de informações e a criação de indicadores necessários ao planejamento e à avaliação das ações.

Desta forma, os conselhos tornam-se espaços privilegiados junto à gestão municipal, pois os conselheiros conhecem a realidade e sabem o que é realizado e como são realizados os serviços. A partir destes conhecimentos sobre o contexto, os conselheiros facilitam na correta execução dos recursos públicos.

As responsabilidades do conselho estão relacionadas ao controle do dinheiro aplicado na saúde, bem como abrangem acompanhar as verbas que chegam através do SUS e seus repasses de programas federais. Compete aos conselheiros participar da elaboração das metas para a saúde, controlar a execução das ações na saúde, devendo se reunir pelo menos uma vez por mês, em reuniões ordinárias, e quando convocados, em reuniões extraordinárias. Deste modo, todo o Conselho deve dispor de um regimento interno, devidamente normatizado, elaborado pelo próprio Conselho e seus integrantes, com base na legislação vigente. Em verdade, observa-se que é o regimento que determina o funcionamento do Conselho.

Na concepção de RUAS (2009, p.50), há a indicação de que

Os conselhos, como espaços públicos (não estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. Os conselhos são canais de participação Política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo.

Segundo material do Tribunal de Contas da União (TCU, 2013) o controle social é realizado pelo cidadão a partir da sua vivência na comunidade, no trabalho e na escola. É a forma organizada que os cidadãos têm de demandar os órgãos de governo para o aperfeiçoamento das políticas públicas: na área da saúde, da educação e da assistência social. Deste modo, o controle social auxilia os Tribunais de Contas e o órgão de controle interno a fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, sendo previsto na Constituição Federal (1988), no Art. 204.

Kuschnir (2014, p. 84) destaca a participação da comunidade como sendo a garantia de que a população, por intermédio de suas entidades representativas, possa participar do processo de formulação de diretrizes e prioridades para a política da saúde, da fiscalização, do cumprimento dos dispositivos legais e normativos do SUS e do controle e avaliação das ações e serviços de saúde, executados nas diferentes esferas de governo. A materialização desse princípio se expressa no âmbito do SUS pela constituição dos Conselhos de Saúde e a realização da Conferência de Saúde, que representam um canal permanente de diálogo e interação entre os gestores, os profissionais de saúde e a população.

A partir da concepção de Deleuze (1992, p. 07), pode-se dizer que a formação da política do SUS se inscreve como uma “micropotência” inovadora do pensar a formação, o agenciamento de possibilidades de mudança no trabalho e na educação dos profissionais de saúde e a invenção de modos no cotidiano vivo da produção dos atos de saúde.

Neste sentido, acredita-se que para qualificar a participação destes representantes do poder público e da sociedade civil, junto ao conselho, é de fundamental importância que se qualifique e se empodere os mesmos nas discussões de seus papéis e da contribuição que cada qual pode oferecer ao gestor na fiscalização dos gastos públicos.

Conforme a política da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP) do SUS, aprovada por meio da Portaria Nº 3027, de 26 de novembro de 2007, em todo o território brasileiro há o objetivo de promover o fortalecimento da gestão participativa, incorporando outras ferramentas de gestão, como a escuta dos cidadãos, o monitoramento e a avaliação da gestão do SUS, além da auditoria, sob enfoque ampliado. Além disso, compreende todos os mecanismos de deliberação e de gestão compartilhados, com ênfase no controle social, realizado por meio dos conselhos e conferências de saúde, na participação, na mobilização popular e no funcionamento de ouvidorias e pesquisas sobre a satisfação dos usuários do SUS. Inclui, ainda, ações de educação popular em saúde, difusão dos direitos dos usuários e estratégias de promoção de equidade em saúde para as populações em condições de desigualdade. Frisa-se que se caracterizam como marcas dessa política os seguintes aspectos: a reafirmação dos pressupostos da reforma sanitária sobre o direito universal à saúde, como responsabilidade do estado; a construção de um pacto de promoção da gestão estratégica e participativa entre as três esferas de governo; a ampliação dos mecanismos de participação popular nos processos de gestão do SUS, de forma a garantir sua consolidação como política de inclusão social e conquista popular; e, a adoção de mecanismos e práticas de gestão participativa, nas três esferas de gestão do SUS, envolvendo gestores, prestadores de serviços, trabalhadores de saúde e usuários do SUS.

Desta forma, entende-se que garantir espaços de formação e de efetiva participação é prática fundamental na construção de um SUS de qualidade à população que utiliza dos serviços. Assim, sair da rotina e da acomodação representa gerar movimentos em prol da educação permanente, tendo em vista que na correria cotidiana raras são as vezes em que se consegue parar, planejar e dialogar sobre a realidade em que se vive.

Ceccim (2004, p. 60) define o controle social como a possibilidade de assumir ativamente o papel de agente responsável por pleiteá-lo. É da democracia em ato - exercício do controle social - que a novidade de Estado, anunciada pelo sistema de saúde brasileiro, tem

sua potencialidade mobilizada em realidade, em específico no caso da formação para a área da saúde.

Assim sendo, reitera-se a ideia de que os conselhos são instituídos por Lei Específica, que estabelece a composição dos mesmos, conferindo-lhes um conjunto de atribuições e o modo como devem exercer suas competências quanto ao exercício de sua atuação. Em acréscimo, pode-se citar Merhy (1997, p. 71-72), uma vez que a autora expõe que é justamente o modo como se estruturam e são gerenciados os processos de trabalho que configuram “um dos grandes nós críticos” das propostas que apostam na mudança do modelo tecnoassistencial em saúde no Brasil. Para ela, este modelo “[...] se tem mostrado comprometido com muitos tipos de interesse, exceto com a saúde dos cidadãos”.

Novamente citando Ceccin (2004, p. 45-60), há a percepção de que uma proposta de ação estratégica para transformar a organização dos serviços e dos processos formativos, as práticas de saúde e as práticas pedagógicas, implicaria na organização de um trabalho articulado entre o sistema de saúde (em suas várias esferas de gestão) e as instituições formadoras. Ainda, colocaria em evidência a formação para a área da saúde como construção da educação em serviço e/ou educação permanente em saúde: agregação entre desenvolvimento individual e institucional, entre serviços e gestão setorial, entre atenção à saúde e controle social.

METODOLOGIA UTILIZADA

A observação foi a principal metodologia utilizada na realização deste trabalho ocorreu através da aplicação de questionários e da observação participante

Observando as reuniões do Conselho Municipal de Saúde é evidenciada uma suposta contradição entre as respostas que os conselheiros forneceram nos questionários e sua verdadeira atuação junto ao órgão colegiado, na medida em que poucos são os conselheiros que apresentam opiniões ou ideias nos momentos de discussões coletivas. Logo, as respostas conferidas para esta questão passam a ideia de superficialidade, tendo em vista que não representam o que realmente ocorre no espaço das reuniões do CMS.

DISCUSSÃO DOS DADOS

No que se refere ao questionário aplicado aos conselheiros municipais de saúde, do município de David Canabarro, destaca-se que as questões foram elaboradas com o objetivo de compreender e analisar o conhecimento dos mesmos no que diz respeito ao conselho e seu papel. Além disso, as questões exploraram informações sobre como os conselheiros vivenciam sua participação no órgão colegiado.

Assim, adentrando nas especificidades de cada questão, verifica-se que no primeiro questionamento, que indagou sobre a opinião de cada conselheiro acerca da relevância do CMS, foram recebidas respostas tais como as que seguem: “Fiscaliza, administra o andamento dos serviços de saúde no município”; “É importante porque é daí que saem as decisões sobre onde investir, quando e como”. Nas respostas dos representantes da sociedade civil há algo bem marcante no que se refere à indicação de pouca participação da comunidade, uma vez que as reuniões são abertas a toda a população. Dentre as respostas conferidas por representante do poder público pode-se citar as seguintes: “A comunidade participa muito pouco, mas esperam sempre uma boa fiscalização e manutenção da saúde no município”; “Seria muito importante se fosse aplicado de maneira correta. Os Conselheiros deveriam ser pessoas com conhecimento e acesso aos assuntos”.

Destaca-se que esta questão foi elaborada com o intuito de compreender qual é a verdadeira relevância que tem o Conselho Municipal de Saúde. Entretanto, frente às respostas recebidas, pode-se notar que os representantes da sociedade civil responderam com base nas atribuições que os conselheiros desempenham e que se expressam pela fiscalização e pela deliberação. Já, os representantes do poder público focaram suas respostas na relação entre a participação e o conhecimento dos conselheiros indicados para ocupar a função. Desta forma, destaca-se que as compreensões são diferentes e nem sempre atentaram ao que realmente foi solicitado. Em verdade, há o entendimento de que a relevância do conselho refere-se à participação democrática da população junto ao órgão colegiado e garante a formulação e a implantação das políticas públicas. Todavia, tal clareza não foi evidenciada na resposta de nenhum dos conselheiros participantes da pesquisa, seja representante da sociedade civil ou do poder executivo municipal.

Em continuidade, cita-se que na segunda pergunta do questionário foi solicitada qual a opinião dos conselheiros sobre a função do Conselho Municipal de Saúde para a comunidade. É pertinente dizer que esta questão foi elaborada com o anseio de somar elementos acerca do modo como os conselheiros entendem ter importância o Conselho Municipal de Saúde dentro da sociedade e como trazer benefícios à mesma.

Com base neste questionamento foram identificadas respostas, por parte dos representantes da sociedade civil, na seguinte ordem, repetindo muitas indicações já mencionadas na questão anterior, como é o caso das que seguem: “A função é ajudar, dar opinião, expor necessidades, fiscalizar. Opinar, votar. Às vezes as pessoas não se dão conta da importância”; “Função de tomar conhecimento do que está acontecendo com a saúde do município, trazer os problemas da comunidade para discutir”. Por meio destas respostas pode-se evidenciar que os conselheiros se preocupam bastante com a função fiscalizadora do conselho, focando seu olhar sobre os recursos federais e estaduais disponibilizados no município, na medida em que compete ao órgão colegiado expedir parecer no processo de prestação de contas necessita dos investimentos dos recursos públicos recebidos.

É válido destacar que a maioria dos conselheiros considera sua função importante, assim como o espaço do conselho um ambiente necessário e favorável ao exercício da participação. Contudo, sabe-se que a maioria das pessoas que integram o CMS são as mesmas que integram outros conselhos formalizados no município, permeando as diferentes instâncias disponíveis à participação da comunidade. Assim sendo, frente à indicação dos mesmos representantes pelas entidades para diversos conselhos, acredita-se que nem sempre estes se tornam participantes assíduos nas reuniões, o que acaba dificultando ainda mais a formação do conhecimento e o exercício democrático.

Considerando a terceira pergunta do questionário, registra-se que a mesma indagou sobre qual é o papel/função de conselheiro. Este questionamento foi elaborado no sentido de tentar compreender como os conselheiros exercem suas atribuições, bem como o que entendem que lhes cabe como incumbência na função que ocupam. Deste modo, dentre as respostas fornecidas por representantes da sociedade civil, as seguintes merecem destaque: “É falar, ter voz, opinar, contribuir”; “Além de tomar decisões ajudar nas mesmas”; “Colocar em prática os direito/deveres de cidadão, diante da sociedade”.

Com relação às respostas conferidas pelos representantes do poder público para a terceira pergunta do questionário, percebe-se que os mesmos entendem que seu papel/função se expressa da seguinte maneira: “Meu papel é de opinar, votar e fiscalizar ações de saúde no município”; “Fiscalizar, participar e acompanhar os assuntos e projetos levados para a reunião. Além de aprovar ou não os mesmos”.

Assim observa-se que as percepções sobre o assunto são semelhantes mas conforme observado nas reuniões tornam-se diferentes, no que diz respeito à terceira questão, mesmo quando se analisam as respostas advindas de representantes do poder público municipal. Tais diferenças se manifesta na medida em que, observando o cenário das reuniões do CMS, é

percebido que há muito pouco questionamento sobre os assuntos tratados e os projetos colocados para votação. Em sua grande maioria todos os projetos são aprovados sem maiores esclarecimentos ou apresentação de dados, de justificativa ou de outros aspectos, em tese, considerados relevantes. Geralmente a aprovação dos projetos e do uso do dinheiro público é realizada de modo superficial, havendo manifestações apenas por parte do presidente do conselho ou do secretário municipal de saúde, especialmente porque este exerce a função de mediar às temáticas em pauta na realidade específica do conselho do município de David Canabarro.

Na quarta questão, que indagou sobre a forma como os conselheiros se sentem quando precisam expor suas ideias e participar das reuniões do CMS, há o objetivo de agregar elementos sobre o modo como os conselheiros compreendem sua participação no órgão colegiado, bem como de identificar possíveis fatores desfavoráveis à participação e ao posicionamento em falas e relatos dos conselheiros, na hipótese de tais fatores existirem.

Analisando as respostas atribuídas pelos representantes da sociedade civil à esta questão, mais uma vez observa-se que os mesmos têm o entendimento que está tudo favorável a sua participação e realmente acreditam que exercem uma participação efetiva na organização do CMS, conforme pode ser percebido nas respostas que seguem: “Eu sempre tenho a minha opinião, mas às vezes espero por vergonha, por medo de dar a opinião e estar errado”; “Sim, não falo muito porque o que se comenta está bom, mas me sinto à vontade”. Por sua vez, no que se refere às respostas advindas dos representantes do poder público pode-se enfatizar as seguintes: “Sim. Sempre expus minha posição a respeito de assuntos quando achava pertinente”; “Não, pois os assuntos são colocados de forma superficial e sem muita abertura para os conselheiros participarem”; “Pouco porque não vale a pena se expor”. Logo, mesmo que de forma pouco explícita, pode-se perceber que os representantes do poder público têm maior clareza de que a participação na realidade do conselho não é tão efetiva quanto poderia ser em um modelo legitimado pela democracia.

Neste sentido, analisar as respostas atribuídas à quarta questão é uma tarefa questionável e carregada de ambigüidades nas interpretações, pois durante as reuniões o comportamento dos conselheiros apresenta dicotomia entre o que acontece na prática propriamente e o que colocaram no papel, como resposta ao questionário. Além disso, as próprias respostas possuem percepções diferentes, ao passo que a sociedade civil se diz à vontade no processo de participação e de exposição de ideias, enquanto os representantes do poder público observam limitações e não sentem a mesma abertura quanto à participação de todos nas discussões. É questionável a abertura ao exercício da participação no espaço do

CMS de David Canabarro, na medida em que se poucas pessoas se fazem presentes nas reuniões, e todas são unânimes, concordando com as questões levantadas pelo mediador da pauta da reunião (secretário municipal de saúde). Este cenário sem dúvidas limita o pensamento contraditório ao do mediador da pauta, pois sem representatividade e sem espaço para o debate de oposição, todas as verdades expostas por quem detêm a palavra se tornam inquestionáveis e absolutas.

Discutindo sobre a quinta questão, indagou-se sobre os conhecimentos prévios que os conselheiros possuem sobre os assuntos que serão analisados nas reuniões e colocados em pauta no espaço do CMS. Questionou-se também sobre em que momento os conselheiros possuem acesso à pauta das reuniões, buscando averiguar se recebem previamente tal pauta, podendo buscar informações sobre a mesma, ou se tem acesso somente no momento em que a reunião se inicia.

Quanto às respostas dadas pela sociedade civil foram identificadas as seguintes respostas: “A gente recebe o convite com a pauta e os assuntos. A gente está acompanhando então e está preparado”; “Os adquiridos nas reuniões, durante o período de conselheiro”. No que compete às respostas fornecidas por integrantes do poder público apresentam-se as que seguem: “Acho que como conselheira poderia me inteirar mais dos assuntos, mas negligencio um pouco”; “Poucos, apenas o adquirido no tempo em que sou conselheira durante as reuniões, pois nunca é entregue ou disponibilizado com antecedência o material contendo os assuntos”.

De forma similar tanto os representantes da sociedade civil quanto do poder público concordam que não possuem conhecimentos sobre os temas debatidos e deliberados na pauta das reuniões. Sabe-se que os profissionais da área da saúde possuem um conhecimento amplo sobre o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), mas não dominam temas específicos e voltados ao financiamento dos serviços oferecidos à comunidade. Portanto, nesta questão acaba ficando clara a falta de formação por parte dos conselheiros municipais de saúde, bem como a necessidade que os mesmos apresentam de que os temas abordados em pauta sejam amplamente discutidos e aprofundados, a fim de facilitar o entendimento e o melhor posicionamento em cada situação. Esta questão retrata, também, que desempenhar a função de conselheiro, em tese, demanda dedicação e envolvimento por parte das pessoas que são indicadas pelas entidades e aceitam o convite para participar do órgão colegiado. Assim sendo, é necessário empenho e dedicação por parte do conselheiro, assim como investimento e capacitação por parte do poder público para assegurar que os mesmos sejam qualificados e compreendam o funcionamento e o universo do Sistema Único de Saúde (SUS).

Na sexta questão foi solicitado que os conselheiros dissessem se sentem-se ouvidos nas reuniões, quando expõem as suas ideias. Ainda, foi questionado se quando o fazem se há aceitação das suas opiniões e se as mesmas são acatadas ou submetidas à discussão e à análise por parte do mediador da reunião.

As respostas fornecidas pelos representantes da sociedade civil assim se organizaram: “Eu acho que sim todos têm voz e vez”, “Sim, as pessoas aceitam bem o que se leva para o conselho”. No entanto, no que tange ao poder público as respostas se opuseram, como no exemplo que segue: “Não. Infelizmente as pessoas pouco se manifestam e participam, por não ser bem recebido, nem bem vistas as suas opiniões”.

Nesta perspectiva, confrontando as duas respostas, pode-se constatar as percepções também são diferentes entre os entrevistados quanto a serem ou não ouvidos pelos mediadores das reuniões do CMS. Observa-se que a sociedade civil identifica que é ouvida enquanto o poder público enfatiza que poucos participam e acabam não se manifestando na tomada de decisões, deixando de contribuir na tarefa de repensar as ações da saúde, prática que em muitos casos seria uma necessidade.

No que se refere à sétima questão abordada pelo questionário há a demanda para que cada conselheiro avalie a sua própria participação dentro do Conselho Municipal de Saúde de David Canabarro. Trata-se de um questionamento pessoal e reflexivo, caracterizado por uma auto avaliação sobre como modo como é desempenhada a função de conselheiro por si próprio.

A análise das respostas advindas dos representantes da sociedade civil comprova uma visão muito positiva por parte dos mesmos e sem incidência de crítica, conforme pode ser observado nas respostas apresentadas: “Boa, porque sempre participo quando sou convocado”, “Boa participação”, “Sempre que possível vou”. O mesmo posicionamento isento da crítica não é observado por parte dos representantes da sociedade civil, pois os mesmos assim organizaram suas respostas: “Minha participação é apenas de presença e quando participo justamente por não me sentir à vontade no grupo”, “Não participo muito, pois as reuniões são realizadas sempre nos horários em que estou trabalhando”.

Frente à soma de informações que a análise do questionário possibilitou agregar, no que se refere especificamente à realidade do Conselho Municipal de Saúde de David Canabarro, há a percepção de que se instala um contexto onde os conselheiros participam apenas superficialmente das reuniões, não conhecendo suas reais competências e não tendo espaço para se qualificar neste processo, tampouco, para conferir ideias e opiniões com liberdade e autonomia.

Ressalta-se, ainda, que a partir da aplicação da pesquisa, somada à participação junto às reuniões do Conselho Municipal de Saúde, pode-se observar que esta realidade se caracteriza por um processo de participação muito primário, onde há muito a ser aprimorado e a evoluir para se chegar à efetivação da democracia em sua essência e legitimidade. Portanto, é fundamental que se ofereça meios para que os conselheiros possam exercer as funções e as competências disciplinadas pela Resolução 333/2003. Esta resolução trás, entre outras atribuições, as competências de fiscalizar e de controlar o gasto público, deliberando sobre critérios de movimentação de recursos da Saúde, incluindo o fundo de saúde, bem como os transferidos e próprios do município. A resolução atribui também aos conselheiros a tarefa de avaliar e deliberar sobre contratos e convênios, conforme as Diretrizes dos Planos de Saúde.

Com base no objetivo de compreender o processo de participação e as percepções que os conselheiros do Conselho Municipal de Saúde, do município de David Canabarro, possuem sobre esta atuação, sendo este um espaço de democracia e participação popular, que visa pela efetivação e garantia do controle social, assim analisando as respostas conferidas no questionário há a percepção de que existem muitas divergências entre o modo de pensar a atuação no conselho por parte das pessoas que representam a sociedade civil e os conselheiros que são representantes do poder público. A visão constituída pela sociedade civil se apresenta acrítica, indicando que o espaço de debates do conselho é muito democrático e participativo. Entretanto, a mesma realidade não é percebida quando se reflete sobre a visão manifestada pelos conselheiros que representam o poder público, na medida em que estes denunciam arbitrariedade nas discussões e pouco espaço para a exposição de ideias. Tendo em vista a efetiva participação em reuniões do CMS de David Canabarro, pode-se dizer que a própria prática vivenciada no espaço demonstrou que a realidade não é perfeita, tendo em vista que as decisões quase sempre são tomadas e aprovadas sem maiores questionamentos e sem a exposição de dados, de justificativas ou de argumentos que sustentem a opção por cada ato público no uso dos recursos que financiam a saúde no município.

Questão	Sociedade Civil	Poder Público
1- Na sua opinião qual a relevância do Conselho Municipal de Saúde para a comunidade?	Responderam com base nas atribuições que os conselheiros desempenham e que se expressam pela fiscalização e pela	Pouca participação nas reuniões e falta de conhecimento.

	deliberação	
2- Na sua opinião qual a função do Conselho Municipal de Saúde para a comunidade?	Repetiu-se o que já foi apresentado na questão anterior destacando a fiscalização como principal papel.	Preocupação da ação de fiscalização
3- Na sua opinião qual sua papel/função de conselheiro?	Percepções semelhantes mas atitudes diferentes no cotidiano de atuação.	Percepções semelhantes mas atitudes diferentes no cotidiano de atuação.
4- Você se sente a vontade para expor e participar na reuniões?	Sente-se vontade no processo de participação e de exposição de ideias,	Observam limitações e não sentem a mesma abertura quanto à participação de todos nas discussões.
5- Quais seus Conhecimentos sobre assuntos deliberados nas reuniões ordinárias do Conselho Municipal de Saúde?	Ambos concordam que não possuem conhecimentos sobre os temas debatidos e deliberados na pauta das reuniões.	Ambos concordam que não possuem conhecimentos sobre os temas debatidos e deliberados na pauta das reuniões.
6- Você se sente ouvido no Conselho Municipal de Saúde?	Sente-se ouvida, mas expressasse muito pouco.	Enfatizam que poucos participam e acabam não se manifestando na tomada de decisões, deixando de contribuir na tarefa de repensar as ações da saúde, prática que em muitos casos seria uma necessidade.
7- Como você avalia sua participação?	Possuem uma visão muito positiva por parte dos mesmos e sem incidência de crítica.	Conselheiros participam apenas superficialmente das reuniões, não conhecendo suas reais competências e não tendo espaço para se qualificar neste processo, tampouco,

		para conferir ideias e opiniões com liberdade e autonomia.
--	--	--

RESULTADO FINAL E CONCLUSÃO

Durante a participação nas reuniões realizadas por este conselho surgiram questionamentos sobre a efetivação no exercício do controle social e na efetivação das atribuições do mesmo, uma vez que poucos conselheiros expõem suas ideias e opiniões e no momento das votações sempre aprovam tudo o que é apresentado, sem realizar indagações para que possam chegar a uma visão mais coesa e fundamentada.

Considerando as reflexões pontuadas sobre o Conselho Municipal de Saúde, no decorrer da realização deste estudo acredita-se que este ser de grande relevância, para a gestão pública, pois é canal utilizado pela esfera estadual e também federal como o responsável pela fiscalização pública.

Assim destaca-se que da forma como o mesmo vem sendo efetivado não está conseguindo realizar o seu real papel que a fiscalização e normatização das ações em saúde junto ao município. Acredita-se que por os conselheiros serem indicados de forma aleatória somente para preencher acento no mesmo, isto seja um fator que influência bastante em suas atribuições, outro ponto que merece destaque é que por ser município de pequeno porte o mesmo conselheiro da política de saúde se encontra representando a mesma entidade em outro conselho de política pública o que ocorre que acaba não se inteirando de nenhuma política pública e somente participando sem realmente contribuir com seu papel.

Buscar formas de qualificar esta participação é de grande relevância aos que sentem este interesse de aprimorar a sua participação, assim possibilitar a ofertar de cursos visando à construção do conhecimento e a capacitação do conselheiro, a fim de que o mesmo tenha suas demandas sanadas na trajetória de sua atuação e representação e sendo também pensar em além de uma proposta formativa inicial, que seja seguida por outros cursos de reciclagem, conforme a demanda e as dúvidas que surgem nos conselhos municipais de saúde. Isso que se for anseio e que os mesmo reconheçam a importância desta formação, caso contrário não terá resolutividade alguma na execução das atribuições do Conselho.

Para tanto, o processo formativo precisa ser paralelamente um anseio dos representantes da comunidade e dos governos, pois quando todos percebem que a participação qualificada eleva a gestão dos recursos e, por decorrência, os serviços oferecidos à população, vislumbrar-se-á um sistema de saúde pública muito mais eficaz, responsável e comprometido com a população que realmente precisa da assistência básica. A saúde é uma política complexa e de grande abrangência, pois envolve justamente a vida humana. Por tal razão, compete aos conselheiros municipais de saúde zelar por esta política, fazendo valer sua representatividade e não permitindo que sua presença no conselho se resuma a concordar com ideias fabricadas sem a devida análise e reflexão do grupo como um todo. O exercício da democracia extrapola o limite do voto, abrangendo o âmbito da conscientização sobre o papel que cada um exerce do órgão colegiado em que se insere.

Neste sentido de qualificar e melhorar a atuação e participação junto ao Conselho deveria ser valorizado, financeiramente e com destinação de horas para acompanhar e atuar mais diretamente com os temas de pauta o que seria uma forma de estímulo a participação.

Portanto, com base nas informações levantadas, na pesquisa desenvolvida e na análise da conduta dos conselheiros junto às reuniões do Conselho Municipal de Saúde de David Canabarro-RS, destaca-se que há diferenças entre as respostas apresentadas e realidade propriamente dita, pois durante as reuniões os membros da sociedade civil, bem como alguns do poder público, não participam efetivamente, não opinam sobre os temas discutidos e não apresentam oposição e nem parecer favorável à praticamente nenhuma ideia apresentada. Logo, todas são aprovadas unanimemente e como as únicas verdades possíveis para o contexto.

Assim sendo, acredita-se que as respostas foram baseadas em uma realidade considerada ideal, mas que não é o que realmente existe no contexto abordado por esta pesquisa. Muitos conselheiros manifestaram acreditar que basta estar presente nas reuniões para fazer valer o princípio da participação. Para muitos, o simples ato de poder votar já é o bastante no processo democrático. Entretanto, sabe-se que a participação não se limita à presença física, tampouco, a democracia se resume com a aprovação ou reprovação de propostas. Desta forma, observa-se uma gritante lacuna na formação dos conselheiros municipais de saúde, do município de David Canabarro. Além disso, no que se refere ao conselho como um todo, evidencia-se que o mesmo ainda tem muito por avançar para se caracterizar como espaço legítimo de participação e tomada democrática de decisões.

Desta forma, acredita-se que atingiu-se o objetivo de compreender como ocorre a participação, onde observou-se que de fato o conselho não vem cumprindo o seu propósito que é o de permitir a execução do controle social.

BIBLIOGRAFIA

DELEUZE, G. **Conversações**: 1972-1990. Rio de Janeiro: Editora 34, 1992.

DIEGUES, G. C. **O controle social e a participação nas políticas públicas**: o caso dos conselhos gestores municipais. In: Revista NAU Social - v. 4, n.6, p. 82-93, Maio/Out 2013.

MERHY, E. E.; ONOCKO, R. (Org). **Praxisensalud**: undesafio para lo público. São Paulo: Hucitec, 1997.

CECCIN, E. B.;FEUERWERKER, L. C. M.. **O Quadrilátero da Formação para a Área da Saúde: Ensino, Gestão, Atenção e Controle Social**. PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 14(1): 41- 65, 2004.

GOHN, M. D.A G. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. In: Caderno Metrópole, v. 07, p. 9-31, 2002.

RUA, M. G. **Especialização em Gestão Pública**: Políticas Públicas, Florianópolis: CAPES: UAB, 2009.

BRASIL, Ministério da Saúde. **O SUS de A a Z**: Garantindo saúde nos municípios. Brasília: Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde, 2005.

DOMINGUEZ, B. **As vozes do Brasil**. In: Revista Radis, v. 144, p. 11-17, 2014.

KUSCHNIR, R. (org.). **Gestão de Redes de Atenção à Saúde**. Rio de Janeiro: EAD/ENSP, 2014.