

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Curso de Especialização em Democracia Participativa,
Movimentos Sociais e República.

RAFAEL ROMAGNOLI

**O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO FORNECIMENTO DE
REMÉDIOS PARA DIABÉTICOS NO MUNICÍPIO DE BOTUCATU – SP: O
PAPEL DA MÍDIA, DO CONSELHO DE SAÚDE E DE ÓRGÃOS DE
CONTROLE HORIZONTAL.**

Botucatu-SP
Setembro – 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Curso de Especialização em Democracia Participativa,
Movimentos Sociais e República.

RAFAEL ROMAGNOLI

**O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO FORNECIMENTO DE
REMÉDIOS PARA DIABÉTICOS NO MUNICÍPIO DE BOTUCATU – SP: O
PAPEL DA MÍDIA, DO CONSELHO DE SAÚDE E DE ÓRGÃOS DE
CONTROLE HORIZONTAL.**

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Democracia Participativa, Movimentos Sociais e República, apresentado à UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais, para obtenção do título de Especialista.

Profa. Dra. Eleonora Schettini M. Cunha.

Botucatu-SP
Setembro – 2014




Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 6 (seis) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO FORNECIMENTO DE REMÉDIOS PARA DIABÉTICOS NO MUNICÍPIO DE BOTUCATU – SP: O PAPEL DA MÍDIA, DO CONSELHO DE SAÚDE E DE ÓRGÃOS DE CONTROLE HORIZONTAL" elaborada por Rafael Romagnoli.

A Comissão, composta pelos professores Eleonora Schettini Martins Cunha e Ana Luiza Melo Aranha, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 6 de novembro de 2014.



Eleonora Schettini Martins Cunha (UFMG)



Ana Luiza Melo Aranha (UFMG)

“O meu ideal político é a democracia, para que todo o homem seja respeitado como indivíduo e nenhum venerado”.

Albert Einstein

AGRADECIMENTO

Primeiramente agradeço a “Deus” pela minha vida e pela oportunidade de poder agregar o conhecimento com o convívio de profissionais renomados no assunto “Democracia Participativa”.

Aos meus pais agradeço pela educação, formação e amor incondicional que demonstram por mim.

A minha esposa e sempre companheira Mariana pela paciência, compreensão e abdicção para que fosse possível a realização dessa META.

A minha filha Júlia Gouvêa agradeço pela oportunidade em conviver com seu crescimento e desenvolvimento, motivando assim, o aprendizado contínuo para a partilha do amor incondicional.

Ao meu sogro Sr. José Carlos Gouvêa e a minha sogra Sra. Luzia Ferrari Gouvêa agradeço pela confiança.

Agradeço a todos os meus familiares e amigos que sempre torceram pelo meu sucesso, em especial a minha avó Emília e meu primo/irmão Leandro Salvador.

Agradeço a todos os membros da Turma da Tutora Viviane Petinelli pelos infindáveis momentos de partilha de conhecimento, paciência e vivência sobre Democracia Participativa, Movimentos Sociais e República.

Agradeço a Tutora Dra. Viviane Petinelli pela condução e auxílio nos estudos, trabalhos e avaliações no decorrer do Curso, destacando ainda, a sua capacidade de Liderança Democrática e amor pelos seus tutorados.

Agradeço especialmente a minha orientadora Profa. Dra. Eleonora Schettini M. Cunha que me incentivou e me orientou na minha monografia, estando sempre presente nos momentos em que precisei e sem ela nada disso teria se concretizado.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. ACCOUNTABILITY E SUAS DIMENSÕES.	6
2.1 <i>Accountability</i> Vertical.....	12
2.2 <i>Accountability</i> Horizontal	14
2.3 <i>Accountability</i> Social	18
3. CONSELHO MUNICIPAL E A ACCOUNTABILITY	23
3.1 Os conselhos e a concepção de esfera pública e deliberação	23
3.2 Conselhos como mecanismos de <i>accountability</i>	24
3.3 <i>Accountability</i> e a Mídia.....	25
4. ESTUDO DE CASO.....	28
5. CONSELHOS DE SAÚDE	34
5.1 O cenário e seus atores	35
5.2 Sobre Burocracia e Representação	36
5.3 Sobre o “Aparecer Social”	37
6. MÍDIA.....	40
6.1 A Informação X A Argumentação nos Gêneros de Relato	42
7. CMS – BOTUCATU X MÍDIA.....	55
7.1 O jogo do poder nos conselhos.....	57
7.2 O jogo da comunicação	62
CONCLUSÃO	70
REFERÊNCIAS	73
APÊNDICE A.....	79
APÊNDICE B.....	82

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar o papel de diferentes atores no controle público sobre as ações do Poder Executivo Municipal de Botucatu-SP relativas ao fornecimento de remédios de marca para diabéticos. Para isto, foi necessária uma revisão bibliográfica sobre *accountability* na teoria política, bem como a realização de um estudo empírico sobre esta dimensão no objeto de estudo. Para esta aproximação, o método de pesquisa aplicado neste trabalho foi um estudo exploratório de abordagem qualitativa que seguiu os princípios da análise de conteúdo. Buscou-se demonstrar o papel dos Conselhos e da Mídia como mecanismos de *accountability*, assim como a atuação de ambos em Botucatu, no caso estudado os resultados demonstram que os agentes que participaram dessa importante agenda tiveram comportamentos diferentes no que tange à realização da *accountability*. Verificou-se que a Mídia e o Poder Executivo (Secretaria de Saúde) não se omitiram e não deixaram de realizar a *accountability*, já os agentes do Conselho Municipal de Saúde (CMS) e o Poder Judiciário não se manifestaram em nenhum momento sobre essa agenda. Constatou-se, também, que o Poder Legislativo somente se manifestou com uma carta de apoio à médica da Organização Não Governamental (ONG) ABAD (Associação Botucatuense de Assistência aos Diabéticos), portanto, os vereadores não exerceram o seu ofício de fiscalizador, questionando o crescimento das despesas com as “ações judiciais” e na compra dos remédios (de marca) de média e alta complexidade para diabéticos.

Palavras Chave: *Accountability*. Conselho de Saúde. Controle Social. Mídia. ONGs. Saúde.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the role of different actors in the public control over the actions of the Executive Branch of Municipal Botucatu - SP for the supply of brand-name drugs for diabetics. For this, it took a literature review on *accountability* in political theory, as well as conducting an empirical study on this dimension in the object of study. For this approach, the research method applied in this study was an exploratory qualitative study that followed the principles of analysis contents. We attempted to demonstrate the role of councils and media *accountability* mechanisms as well as the performance of both in Botucatu - SP, in the case study results demonstrate that the agents who participated in this important agenda had different behaviors regarding the realization of *accountability*. It was found that the Media and the Executive Branch (Department of Health) are not omitted and have continued to carry the *accountability*, as agents of the Municipal Health Council (CMS) and the Judiciary have not manifested at any point on the agenda. It was found, too, that the Legislature manifested only with a letter of support from the medical Non Governmental Organization (ONGs) ABAD (Botucatuense Assistance Association for Diabetics), so the councilors did not exercise their office of watchdog, questioning expenditure growth with the " suits " and the purchase of drugs (brand) of medium and high complexity for diabetics.

Key Words: *Accountability*. Board of Health. Social Control. Media. ONGs. Health.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, além de definir a concepção do Estado Federativo, fez impulsionar o espírito democrático no Brasil. Assim se faz nas rotineiras eleições para os dirigentes no Poder Executivo e no Poder Legislativo; no plebiscito e no referendo; no acesso à Justiça, entre outros. Portanto ressaltamos a legitimidade do sistema eleitoral brasileiro que está prevista e garantida na carta magna brasileira.

Na legislação infraconstitucional¹, se contempla a participação popular nas áreas de interesse coletivo. O exemplo do Estatuto das Cidades, no seu artigo 2º, II; do Estatuto do Idoso, através dos conselhos municipais da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que, expressamente, determina a participação da sociedade no processo orçamentário, compartilhando, assim, a tomada de decisão conjuntamente com a Administração Pública.

A Administração Pública, por força de lei, elabora o seu orçamento. De um lado, consegue relacionar a sua receita, e, de outro, prever as suas despesas. O orçamento, portanto, espelha a organização e o planejamento das finanças públicas. Essa composição RECEITA/DESPESA é que se pode chamar de ORÇAMENTO PÚBLICO, fundamentado na Lei Federal nº 4320 de 1964 e na Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, inciso I, II, III, pela qual define como competência do Poder Executivo (da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios) a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentárias Anual (LOA), a seguir melhor explicadas.

A peça orçamentária, previamente elaborada, é o principal instrumento de ação da Administração Pública (Poder Executivo), uma vez que traduz os planos e metas dos governantes, os segmentos que serão contemplados e as demandas que serão enfrentadas.

¹ **Lei infraconstitucional:** é o termo utilizado para se referir a qualquer lei que não esteja incluída na norma constitucional, e, de acordo com a noção de Ordenamento jurídico, esteja disposta em um nível inferior à Carta Magna do Estado.

A adequação entre as infinitas necessidades da população e seu finito orçamento é, sem dúvida, a maior missão do administrador público, que muitas vezes prefere enfrentar essa dinâmica de maneira isolada e silenciosa. Investido do sufrágio universal, consegue definir sozinho o destino do município, sem se ater aos humores da população. Alguns, ainda, conseguem seguir simplesmente o plano de governo debatido com a sociedade no período pré-eleitoral, como se estivesse cumprido um contrato social que se celebrou, alterando, em raros casos, a rota traçada.

Outros governantes têm o entendimento que a ação política tem que ter a participação popular. É a partilha do poder. O voto não é alienação do poder individual, mas é o início da corresponsabilidade social. Juntos, povo e governo identificam as demandas, validam projetos e priorizam aquelas que serão enfrentadas pelo orçamento vindouro.

Com certeza a prática do exercício do poder não diminui o abismo entre o binômio necessidade/receita. Ao convidar o povo a opinar e deliberar sobre o orçamento, ele deixa de ser um mero espectador e se torna protagonista do destino de seu município. Manifesta, também, o exercício constante da cidadania e da solidariedade, o controle social da administração pública municipal, a exigência da qualidade do gasto público, a diferença das práxis do exercício do poder. O governante deixa de ser autocrata, mesmo que elevado pela democracia representativa.

Acrescentamos então, o conceito de *Accountability Social* para englobar um conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONGs (Organizações Não Governamentais), Movimentos Sociais, Associações Cívicas ou as Mídias Organizadas, que são guiadas por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental, resgatando assim, o processo mais democrático com resultados mais eficientes, eficazes e efetivos. Tal conjunto de atores e iniciativas incluem diferentes ações destinadas a supervisionar o comportamento de funcionários ou agências públicas, denunciar e expor casos de violação da lei ou de utilização de má gestão do dinheiro público. Essas iniciativas também têm importante papel no que tange ao controle e à denúncia de casos de corrupção, por parte das autoridades, possibilitando exercer pressão sobre as agências de controle correspondentes

para que ativem os mecanismos de investigação, fiscalização e sanção que representam. Este conjunto heterogêneo de atores sociais desenvolve novos recursos que se unem ao repertório clássico de instrumentos eleitorais e legais de controle das ações do governo.

Salientamos, ainda, a necessidade de capturar corretamente o papel do Estado nas experiências recentes dessas democracias, já que desenvolveram um sistema de leis e ostentam burocracias com expressivos recursos de poder. Os vetores que viabilizariam os processos de *accountability* horizontal seriam um conjunto de agências estatais com delegação para supervisionar, controlar, punir e/ou retificar ações ilícitas, dispostas estruturalmente em forma de rede, tendo como cume tribunais para as últimas decisões comprometidas com esse mecanismo de responsabilização. Cabe salientar que O'Donnell percebe o processo de *accountability* como tendo deficiências, especialmente em termos das “injunções republicanas”. O'Donnell (1998) destaca que, ainda que tais mecanismos de *accountability* estejam implantados na América Latina, estes exibem alta fragilidade.

Portanto, no plano vertical, embora admitindo as eleições como seu canal principal, o autor reconhece que, pelo fato destas somente ocorrerem de tempos em tempos, em adição à existência de sistemas partidários pouco estruturados, a alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de políticas públicas pouco definidas e reversões políticas súbitas, a eficácia da *accountability* eleitoral torna-se bastante fragilizada. De acordo com O'Donnell (1998, 27), “a votação retrospectiva que toma informações apenas no desempenho passado do candidato não é suficiente para induzir os governos a atuarem responsavelmente”.

Perfazendo assim, a questão da *accountability* exercida pelos conselhos de políticas públicas se insere fundamentalmente na área da governança democrática. Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e Sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de corresponsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas.

Oportunamente, ousamos demonstrar que também a *accountability* realizada pela mídia relaciona-se com a democracia, que poderá ser de alta intensidade ou de baixa intensidade. Esses “fenômenos” podem ser observados a partir da publicidade dos atos dos agentes em determinadas agendas. No entanto, compreendemos também ser cediço a formação do Estado em Três Poderes Constitucionais, que devem controlar-se mutuamente, e outros dois elementos, que são a Mídia e a Participação Popular. Para alguns autores, para além do Poder Executivo, do Legislativo e do Judiciário, um quarto elemento que também influencia, direta e indiretamente, as decisões governamentais, é a mídia que informa ou desinforma os cidadãos.

Alguns estudiosos do tema Mídia, Poder e Controle Social têm continuamente chamado a atenção para suas características fundamentais: exploração social, manutenção do domínio social e suas próprias contradições. Por outro lado, outros autores consideram que a mídia tem papel relevante no exercício do controle público sobre os agentes do Estado, especialmente por meio de denúncias e da fruição de informações relevantes para a formação da opinião pública.

Tendo em vista o potencial papel da sociedade civil e da mídia no processo de controle dos agentes públicos e, em especial, nas políticas públicas, este trabalho analisa a atuação destes dois “Poderes” em relação a um caso específico, referente ao fornecimento de remédios de marca para diabéticos no município de Botucatu-SP, ocorrido no ano de 2013. Neste caso, destacou-se o papel da mídia local sobre uma questão relevante para a política de saúde municipal, enquanto, em nenhum momento, houve a participação do Conselho Municipal de Saúde. Esta situação levantou a seguinte indagação: o que explicaria a inação do Conselho Municipal de Saúde, por um lado, e, por outro, a forte atuação da mídia em favor do governo?

Para responder a esta questão, foi realizado um estudo de caso, de abordagem qualitativa, tendo como principais técnicas a revisão bibliográfica de elementos teórico-conceituais fundamentais para compreender os fatos, bem como a análise documental dos jornais do Diário da Serra, Atas do Conselho e Prestação de Contas da Secretária Municipal de Saúde relativos aos fatos em

estudo. Na análise documental foi utilizada especificamente a análise de discurso.

Finalmente, acreditamos que a diferença na atuação da Mídia e do Conselho Municipal de Saúde neste caso esteja diretamente relacionada com os diferentes repertórios discursivos presentes no conselho de saúde, já que em um mesmo ambiente podem coexistir diferentes arenas públicas que interferem significativamente na produção, circulação e recepção de mensagens, como a diversidade sociocultural, que marca a ação e a prática discursiva dos segmentos que compõem os conselhos. Em outras palavras, estamos diante de relações de poder presididas por diferentes formas de competência, como a do saber, do poder dizer, do saber dizer e do poder fazer, que determinam a práxis discursiva na arena dos conselhos de saúde. No caso de Botucatu-SP, esta práxis se traduziu na inação perante o caso.

2. **ACCOUNTABILITY E SUAS DIMENSÕES.**

O presente trabalho traz o estudo de caso do efetivo (ou ausência do) exercício de controle social no fornecimento de remédios para diabéticos no município de Botucatu-SP, observando assim, o papel da mídia, do conselho de saúde e de órgãos de controle horizontal através das dimensões e aplicação do conceito de *accountability*.

a. **O conceito de *accountability*.**

Inicialmente distinguimos as duas conotações básicas que o termo *accountability* suscita: a) a capacidade de resposta dos governos, ou seja, a obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus atos e b) a capacidade das agências de *accountability* de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos. A noção de *accountability* é basicamente, bidimensional: envolve capacidade de resposta e capacidade de punição.

A noção de *accountability* pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado. Isso constitui sua razão de ser. Ao delinear uma concepção radial da noção de *accountability*, identificam-se três formas básicas pelas quais se podem prevenir o abuso do poder: a) sujeitar o poder ao exercício das sanções; b) obrigar que este poder seja exercido de forma transparente e c) forçar que os atos dos governantes sejam justificados. A primeira dimensão remete à capacidade de informar e as duas outras têm a ver com a capacidade de resposta dos oficiais públicos.

A dimensão da *answerability*, aqui traduzida como capacidade de resposta, englobaria por sua vez dois tipos de questões: uma dimensão relativa à informação das decisões e outra condizente com a necessidade dos governantes explicarem tais decisões. Isso configuraria uma dimensão informacional e outra argumentativa, estando ambas, presente na concepção de *accountability*².

Entretanto, além de informar e justificar, *accountability* envolve ainda uma terceira dimensão, relativa aos elementos que obrigam ao cumprimento da

² *Accountability* tem sido comumente traduzida como “responsabilização”

lei, através de sanções, inclusive legais. Estas três dimensões da *accountability* – informação, justificação, punição – podem ou não estar juntas para que existam atos de *accountability*. Nas palavras de Schedler (1999):

Concluo, portanto, que a responsabilidade não representa um conceito clássico mostrando um núcleo duro de características básicas invariáveis. Em vez disso, ele deve ser considerado como um conceito radial cujo subtipos ou expressões secundárias não compartilham um núcleo comum, mas falta um ou mais elementos que caracterizam a categoria principal protótipo (Schedler, 1999, p. 18 - **Tradução Nossa**)³

A demanda por *accountability* se origina da opacidade do poder, de um contexto de informação imperfeita e tem como eixo básico o princípio da publicização. O exercício da *accountability* só tem sentido se remeter ao espaço público, de forma a preservar as suas três dimensões: informação, justificação e punição.

Após identificar os elementos constituintes do conceito, Schedler (1999) analisa os diferentes tipos de *accountability* e constrói tipologias a partir dos alvos do exercício da *accountability* política. Esta pode se situar em termo das políticas públicas implementadas, de questões administrativas, profissionais, financeiras, morais, legais e constitucionais. Cada um desses campos da *accountability* apresenta diferentes mecanismos e objetivos específicos para o controle do poder. Em outra ponta, o autor adota a perspectiva não dos que são alvos da *accountability*, mas sim focando quem são os agentes de *accountability*.

Utilizando-se da definição seminal de O'Donnell, enfatiza que a noção de *accountability* vertical pressupõe uma ação entre desiguais, seja sob a forma do mecanismo do voto (controle de baixo para cima) ou sob a forma do controle burocrático (de cima para baixo). A noção de *accountability* horizontal, contudo, pressupõe uma relação entre iguais, através do mecanismo de *checks and balances*⁴, da mútua vigilância entre os três poderes, autônomos, do Estado.

³ "I conclude accordingly that accountability does not represent a classical concept displaying a hard core of invariable basic characteristics. Instead, it must be regarded as a radial concept whose subtypes or secondary expressions do not share a common core but lack on or more elements that characterize the prototypical primary category (Schedler, 1999, p.18)"

⁴ **Checks and Balances** - A teoria do "governo misto", "idéia de balanço" e a concepção de "checks and balances"; culminando no complexo de teorias constitucionais que dão o substrato teórico para os modernos sistemas políticos do Ocidente.

Entretanto, de acordo com Schedler (1999), a concepção de O'Donnell apresenta dificuldades, ao contemplar no campo da *accountability* horizontal somente os atos por parte de agentes do Estado independentes entre si. Definir *accountability* horizontal tendo como base a autonomia dos poderes não é suficiente. É preciso esclarecer como se situam, nas dimensões vertical ou horizontal da *accountability*, os agentes da sociedade civil. Alguns autores como O'Donnell e Schedler identificam uma terceira posição na dicotomia vertical e horizontal, construída em torno da distinção entre estado e sociedade civil.

A respeito do estudo de caso, pode ser interpretado como um procedimento normal de trabalho das instituições do Poder Público e suas táticas operatórias – que, na verdade, nunca funcionou bem – o que é mais evidente nos meios de comunicação é a interpretação do evento como uma evidência clara de uma forte crise institucional. Como diferentes tipos de *accountability* – política, legal ou profissional – se desdobram na esfera de visibilidade pública, constituída pelos meios de comunicação? Quem responde a quem? Há uma responsividade mútua entre os atores convocados a se pronunciar, ou seja, eles explicam e justificam suas ações ao se verem diante de críticas? Antes de responder a essas questões, é preciso examinar mais detidamente o conceito de *accountability*.

b. Explorando as diferentes dimensões da *Accountability*

A *accountability* não é, em si mesma, uma norma ou uma justificação normativa de qualquer assunto, mas um meio de reforçar a norma democrática (Manin, 1997; Arato, 2002). Enquanto um sistema de direitos e obrigações, a democracia pressupõe que “o poder público é regulado por normas gerais (leis fundamentais ou constitucionais) e precisa ser exercido através do quadro normativo de leis que o regulam, enquanto os cidadãos têm seus direitos assegurados por um poder judiciário independente, a fim de estabelecer e prevenir abuso ou uso excessivo de poder” (Bobbio, 1988, p. 12). Num sentido amplo, *accountability* refere-se ao imperativo democrático de que os representantes devem considerar os desejos e as necessidades dos cidadãos na condução dos negócios públicos.

Independentemente da existência de um controle formal, um governo é considerado “responsivo” se ele adota políticas que são apontadas pelos cidadãos como as favoritas (Przeworski, Stokes e Manin, 1999, p. 9). Numa dimensão normativa, a questão da *accountability* estabelece uma estreita relação com a legitimidade – a propriedade de que os procedimentos de um regime para fazer e implementar a lei sejam aceitos por seus sujeitos.

No entanto, o problema da *accountability* também inclui a busca por mecanismos institucionais destinados a controlar o desempenho das instituições públicas e a julgar o modo pelo qual os representantes e os agentes públicos agem concretamente na disposição de seus poderes e deveres.

As decisões políticas são tomadas pelos representantes eleitos e implementadas por agentes públicos, a quem os representantes delegam algumas das tarefas do governo. As instituições democráticas devem oferecer, assim, mecanismos horizontais de *accountability*:

“poderes distintos do governo respondem e prestam contas não apenas aos cidadãos, mas uns aos outros”
(Przeworski, Stokes & Manin, 1999, p.19).

Isso exerce uma coerção adequada, uma vez que os encarregados do governo ficam sujeitos a dar explicações a seus superiores, tendo em vista suas ações e o uso que fazem de poderes delegados. Se as normas forem infringidas ou se houver transgressão de poder, representantes e agentes públicos devem aceitar sanções legítimas. A *accountability legal* é conectada ao sistema jurídico e não às pessoas, mas ela diminui a distância entre aqueles que produzem as regras e aqueles que a elas se submetem, sendo um dos instrumentos fundamentais do constitucionalismo (Arato, 2002, p. 93).

Vários autores ((Romzek e Dubnick, 1999, p. 4; Przeworski, Stokes e Manin, 1999; Mulgan, 2000)) mostraram que o conceito de *accountability* desdobra-se em diferentes questões analíticas referentes à: a) *accountability* como *responsividade* – o modo pelo qual os dirigentes procuram satisfazer os desejos e as necessidades dos cidadãos, adotando políticas que são sinalizadas como aquelas mais desejáveis por estes, embora não haja um controle formal; b) *accountability* como *controle* – o uso de vários mecanismos e métodos de *checksand- balances*, destinados a regular e supervisionar o

desempenho de organizações públicas e os atos de seus agentes; c) *accountability profissional* ou *pessoal* – o sentido interiorizado de responsabilidade individual diante do interesse público, em uma dada situação, o qual inclui o desempenho consciente de funções e deveres; d) *accountability* como *diálogo* – a dimensão corrente na troca dialógica, quando os interlocutores assumem responsabilidade por seus próprios pronunciamentos e respondem às indagações dos outros, mesmo quando não há nenhuma relação formal de autoridade e subordinação entre as partes envolvidas.

Na prática, essas são dimensões interconectadas, implicando interações e trocas sociais. Por essa razão, Andrew Arato defende que “o regime de *accountability* não pode ser algo puramente procedimental” (Arato, 2002, p. 92). Em primeiro lugar, é por meio do diálogo que os cidadãos (indivíduos e grupos) verbalizam demandas e expectativas através de fóruns cívicos de discussão, de sondagens deliberativas, ou através da mídia de massa (Bohman, 1996; Fiskin, 1997; Gutmann e Thompson, 1996). Em segundo lugar, a especificação de uma dada norma e sua aplicação, em cada situação de mau-uso do poder ou de transgressão, depende, geralmente, da consideração de vários pontos de vista, envolvendo discussão entre diversos atores sociais (Roberts, 2002). Além disso, não se pode adotar uma “visão realista” do mecanismo de controle, como se as regras estivessem necessariamente claras desde o início e as interpretações das ações praticadas fossem relativamente consensuais. Por isso, o debate crítico é tido como algo fundamental para a sustentação do regime de *accountability*. “Um regime de *accountability* somente pode funcionar bem ao lado da deliberação que ocorre na esfera pública, e é sustentado pela sociedade civil” (Arato, 2002, p. 96).

Na sociedade contemporânea de larga escala, os meios de comunicação são importantes para tornar visível o processo de *accountability*, a fim de que ele seja reconhecido e apreciado pelos cidadãos comuns. Como bem sabemos as mídias não são meros canais neutros para outras fontes, mas, sim, organizações que controlam o acesso dos atores sociais aos seus canais e regulam os fluxos de comunicação. Os profissionais da mídia selecionam e editam eventos e discursos, enquadrando significados a partir da própria lógica e de seus modos operatórios.

c. **Efetividade da *accountability***

Ao apresentarem a noção de *accountability* societal, Smulovitz e Peruzzotti (2000, p. 7) a definem como um mecanismo de controle não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, etc.) e que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos. Entretanto, quando especificam esse conceito, os autores acabam por limitá-lo em demasia, ao afirmarem que a *accountability* societal é ativada sob demanda e dirigida para questões singulares, podendo vigiar ações governamentais (coma *accountability* horizontal), mas não necessitando de titulações constitucionais. Resta saber se aqueles mecanismos dotados de titulação jurídica e constitucional podem ainda ser considerados elementos de *accountability* societal, ou se essa característica os exclui dessa categoria, como é o caso dos conselhos.

A noção de *accountability* societal incorpora novos atores, tais como associações, ONGs, movimentos sociais e mídia. Diferentemente das *accountabilities* horizontal e vertical (que operam basicamente por meio do mecanismo do voto eleitoral), os agentes da *accountability* societal não possuem, segundo essa definição, mandato para sanções legais, mas apenas simbólicas, ainda que algumas ações dessa forma de controle possam gerar sanções legais. Essa limitação da qualidade do constrangimento a ser exercido pelos mecanismos de *accountability* societal, retirando daí a capacidade de ação direta desses mecanismos na gestão governamental, constitui, a nosso ver, uma limitação para a compreensão dos conselhos, por exemplo, como instrumentos de uma *accountability* ampliada. Para que a noção de *accountability* societal possa abranger os conselhos, torna-se necessário reconsiderar essa definição, incorporando, nesse âmbito, mecanismos que apresentem uma configuração jurídico-institucional e que não sejam apenas mobilizadores de sanções simbólicas.

2.1 *Accountability Vertical*

A *accountability* vertical pressupõe uma relação entre atores desiguais que se controlam. Pode ser acionada por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva direcionada aos ocupantes dos cargos estatais, mais especificamente.

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente preferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “*accountability vertical*”. (O’DONNELL, 1998, p. 28).

O mecanismo mais conhecido de *accountability* vertical é a eleição periódica. Por meio da eleição, os representados escolhem as melhores propostas e os melhores candidatos para realizá-las.

Além dessa função, as eleições servem como controle sobre a representação, pois obrigam os representantes a prestarem contas das suas ações e podem punir os representantes com a não recondução ao cargo (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

Dessa forma, as eleições estimulam os representantes a agirem de modo responsivo. A garantia de certa concordância entre os interesses dos eleitores e as atitudes dos eleitos acontece porque os políticos foram selecionados segundo propostas de campanha e também porque os eleitos pensam antecipadamente no julgamento dos eleitores, escolhendo, por conseqüência, políticas que serão avaliadas positivamente nas próximas eleições (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

Em suma, de um lado os representantes sabem que estarão sujeitos ao teste das reeleições e por isso levam em conta os interesses dos representados; de outro, os eleitores reelegem os representantes que agiram em favor dos seus interesses. Por conta dessas relações o processo eleitoral é fundamental para a atenção das demandas dos cidadãos. Por ser esse um mecanismo central de exercício de *accountability*, o processo eleitoral também será estudado na pesquisa empírica desenvolvida neste trabalho.

Todavia, apesar de ser consenso à importância das eleições, trata-se de um mecanismo estruturalmente problemático (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999; ACKERMAN, 2004). O processo eleitoral não garante

responsabilidade, pois os candidatos eleitos não decidem necessariamente segundo a campanha eleitoral, considerando que os políticos possuem interesses e valores próprios e não há uma determinação legal que os obrigue a cumprir o que foi prometido na campanha. Ademais, os representantes precisam ter flexibilidade para mudar de opinião, devido às mudanças das circunstâncias e pelo aprendizado adquirido nas arenas de discussões.

A possibilidade de reeleição também não garante *accountability*, posto que os eleitores não possuam informações suficientes sobre o que os políticos fizeram e farão. Portanto, a reeleição não prova que o político foi um bom representante, prova, no máximo, que todos acreditam nisso (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

Além disso, as eleições impulsionam apenas a *accountability* dos representantes eleitos, excluindo dessa obrigação os burocratas não eleitos (ACKERMAN, 2004).

O'Donnell (1998) destaca que ainda que tais mecanismos de *accountability* estejam implantados na América Latina, estes exibem alta fragilidade.

Portanto, no plano vertical, embora admitindo as eleições como seu canal principal, o autor reconhece que, pelo fato destas somente ocorrerem de tempos em tempos, em adição à existência de sistemas partidários pouco estruturados, a alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de políticas públicas pouco definidas e reversões políticas súbitas, a eficácia da *accountability* eleitoral torna-se bastante fragilizada. De acordo com ele, “a votação retrospectiva que toma informações apenas no desempenho passado do candidato não é suficiente para induzir os governos a atuarem responsabilmente” (Przeworski e Stokes apud O'Donnell (1998. p.29)). As limitações das eleições também são admitidas por Bobbio (apud Przeworski, 1998:66), uma vez que no seu entendimento estas permitem apenas que os cidadãos ratifiquem ou rejeitem, de tempos em tempos, as decisões tomadas pelas equipes formadas por seus representantes.

A análise de Campos (1990) sobre o processo eleitoral brasileiro é ainda mais desalentadora, uma vez que o caráter episódico das eleições se agrava com o fato de que muitos eleitores barganham os seus votos.

A eficácia dos demais mecanismos da *accountability* vertical — as reivindicações sociais e atuação da mídia — também é questionada por O'Donnell (1998), quando este considera que a mídia, agindo parcialmente ao denunciar possíveis delitos, nomeando os supostos responsáveis, contribui para que algumas autoridades corruptas sejam poupadas, enquanto inocentes são condenados pela opinião pública. Mais uma vez, verifica-se que Campos (1990, p.39) também chamou a atenção para a limitação desse mecanismo no Brasil, considerando-o “subserviente a interesses e conveniências particulares”, portanto, sem liberdade para poder agir como uma instituição vigilante. Tal análise não nos surpreende, pois Campos “olhava” para uma imprensa recém-saída do regime militar, em que a capacidade de crítica era bastante reduzida.

Conclui-se, portanto, que, na concepção desse autor, enquanto a dimensão vertical pressupõe uma ação entre desiguais — cidadãos *versus* representantes — a dimensão horizontal pressupõe uma relação entre iguais — *checks and balances* entre os poderes constituídos.

2.2 Accountability Horizontal

O ponto de partida de O'Donnell (1998) para explicar o mecanismo da *accountability* horizontal como alternativa à *accountability* vertical centra-se na visão de que as condições de ocorrência desse mecanismo têm uma dimensão fraca e intermitente, seja em algumas democracias mais antigas, seja naquelas mais jovens. As razões para isso derivam do fato de que os instrumentos poliárquicos são frágeis, pois os partidos políticos possuem baixa estruturação, posicionamento volátil dos eleitores, pobreza na definição das políticas públicas, bem como reversões políticas inesperadas. A fragilidade poliárquica decorre, na visão de O'Donnell, do modo como ocorreu a condensação de processos distintos nas democracias jovens, em termos liberais (direitos individuais), republicanos (obrigações na esfera pública) e democráticos (participação), tendo como pano de fundo as relações sociais mediadas em um ambiente capitalista.

O autor salienta ainda a necessidade de capturar corretamente o papel do Estado nas experiências recentes dessas democracias, já que desenvolveram um sistema de leis e ostentam burocracias com expressivos

recursos de poder. Os vetores que viabilizariam os processos da *accountability* horizontal seriam um conjunto de agências estatais com delegação para supervisionar, controlar, punir e/ou retificar ações ilícitas, dispostas estruturalmente em forma de rede, tendo como cume tribunais para as últimas decisões comprometidas com esse mecanismo de responsabilização. Cabe salientar que O'Donnell percebe o processo de *accountability* como tendo deficiências, especialmente em termos das “injunções republicanas”. Esse pensador não aponta com clareza os argumentos, mas pode-se arrazoar, conforme a linha argumentativa da obra analisada, que essas deficiências podem estar relacionadas à questão das fronteiras com baixa distinção entre a dimensão liberal — as opções do indivíduo — e a dimensão republicana — as obrigações da esfera pública. Outra questão a problematizar o processo relaciona-se com a prática monística da democracia, na qual o Poder Executivo, a partir de um senso comum delegativo, usurpa as outras agências para eliminá-las, cooptá-las ou neutralizá-las, havendo uma preponderância desse poder. Por último, tem-se a questão do federalismo, que favorece poderes periféricos e o uso instrumental das normas legais, fragmentando as instâncias estatais.

A questão do (des)equilíbrio entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é examinada por Przeworski (1999). Esse autor expressa que um governo que processa as políticas públicas nos termos da lei (*rule of law*) deveria apresentar mecanismos de controle e avaliação (*checks and balances*) numa composição do tipo circular. Assim, A controla B que fiscaliza C que supervisiona A.

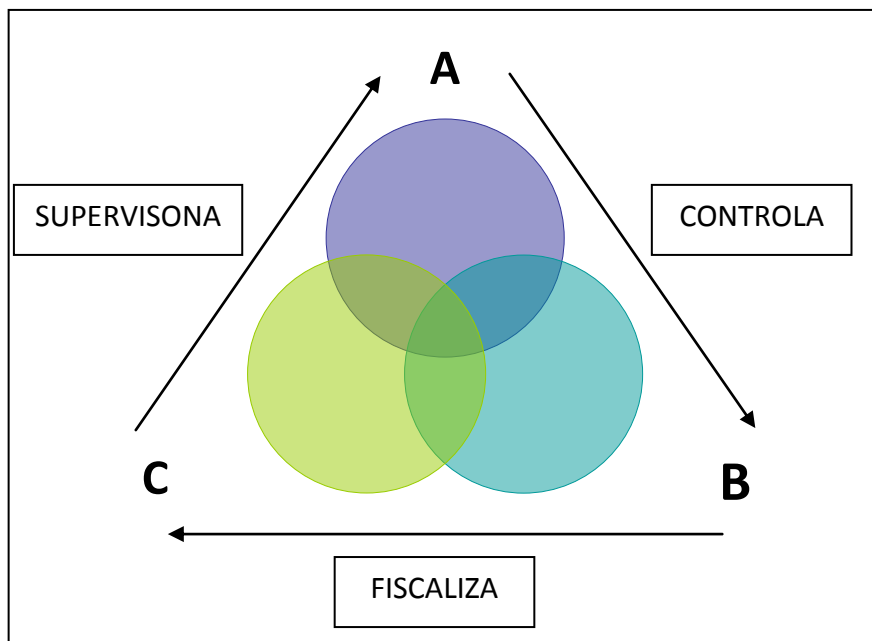


Figura 1 - Mecanismo de Controle e Avaliação
Fonte Autoral

Nessa circularidade, haveria o pressuposto da existência de um equilíbrio nas relações de força política entre os poderes. Porém o sistema de separação de poderes apresenta trajetórias em que se constata a atuação de instâncias não controladas (*unchecked checkers*), como o Judiciário no Brasil e na Espanha, onde “a independência do Judiciário é quase absoluta pelo desenho constitucional” (Przeworski, 1999, p. 330). Além desse desequilíbrio na separação dos poderes, Przeworski também examina o tema do controle das burocracias, que têm tarefas delegadas para cumprir, sendo que essa delegação é inevitável e representa um “problema espinhoso”. Essa disfunção decorre do fato de que os instrumentos da prática democrática:

“(…) possuem poucos mecanismos que capacitam os cidadãos para sancionar a burocracia” (Przeworski, 1999, p. 332).

A atuação da burocracia é relevante por, de um lado, ter a possibilidade de desenvolver, de modo insulado, um projeto distinto daquele dos cidadãos e, de outro, manipular informações relevantes e desenvolver ações com baixa visibilidade. Tem-se em Figueiredo (2001) um esforço para entender o processo de *accountability* horizontal ao analisar o Congresso Nacional brasileiro como agência de controle do Executivo, na expectativa de um adequado sistema de pesos e contrapesos, tendo como sustentação da análise

uma pesquisa empírica. A constatação de Figueiredo é a de que há uma fusão entre Legislativo e Executivo, pois os “(...) poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes da coalizão que o apóia seja não só possível, como eficaz” (Figueiredo, 2001, p. 691). Diante dessa fusão, aumenta a possibilidade de o Executivo impor propostas para aprovação, há um predomínio na formulação das políticas e o enfraquecimento do Legislativo como poder que contrabalança o Presidente. No entanto, apesar dessa aparente inoperância como instância de controle, a ação do Legislativo produz uma externalidade importante, qual seja publicizar informações para ativar outros mecanismos de controle, em especial para os atores ou grupos situados na sociedade.

O alvo da análise de Melo (2001) assenta-se nas agências regulatórias (uma forma de *accountability* horizontal), sendo que algumas emergiram do processo de reforma do Estado e, portanto, são mais recentes; já outras são mais antigas, como o Banco Central. A partir desse autor, percebe-se que a agência regulatória tem papel relevante no desempenho econômico dos agentes, na gestão macroeconômica e no bem-estar dos cidadãos. Além do mais, tais agências possuem grande autonomia de ação, e os dirigentes não são eleitos (assim como os funcionários). Segundo Melo, o alto grau de autonomia dessas instâncias regulatórias produz uma tensão entre delegação e representação. Ou seja, há uma externalidade importante como resultado do caráter autárquico, que poderia conduzir para o insulamento burocrático, no qual o interesse geral (prestação de serviços ou assistência pública) pode ser submetido ao interesse particular do grupo ou do dirigente, produzindo um “déficit democrático”.

Como conclusão, pode-se reconhecer que um dos elementos a fragilizar a aplicação do mecanismo de *accountability* horizontal deriva do desequilíbrio de forças entre as diversas jurisdições de poder, através ou da preponderância do Poder Executivo ou da independência extremada, particularmente do Poder Judiciário, que irá pressupor a realização da *accountability* vertical, contudo, compreende-se que a *accountability* social é de suma importância para o controle social.

2.3 *Accountability Social*

O conceito de *Accountability Social* engloba um conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONGs, Movimentos Sociais, Associações Cívicas ou a Mídia Organizada, que são guiados por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental, resgatando, assim, o processo mais democrático com resultados mais eficiente, eficaz e efetivo. Tal conjunto de atores e iniciativas incluem diferentes ações destinadas a supervisionar o comportamento de funcionários ou agências públicas, denunciar e expor casos de violação da lei ou de utilização de má gestão do dinheiro público por parte das autoridades, e exercer pressão sobre as agências de controle correspondentes para que ativem os mecanismos de investigação e sanção que correspondam. Este conjunto heterogêneo de atores sociais desenvolve novos recursos que se somam ao repertório clássico de instrumentos eleitorais e legais de controle das ações de governo.

O surgimento de novas formas de intervenção cívica, organizadas em torno de uma política de direitos e de prestação de contas, indica a presença de um salutar processo de renovação política no Município de Botucatu - SP processo este destinado a unificar dois elementos que a tradição democrática populista mantinha separados: a democracia e o constitucionalismo.

Dentro do diverso leque de formas associativas que executam *accountability social*, se distinguem dois principais atores e formas de intervenção social: a) os movimentos sociais conjunturais de setores sociais diretamente afetados pelas ações estatais discricionárias; e b) as associações cívicas altamente profissionalizadas e de caráter permanente. Ambos os atores são cruciais para a política de *accountability social* e cada um deles cumpre um papel específico na difícil e sinuosa tarefa de melhoria do desempenho institucional das novas democracias. Um terceiro ator não se origina no campo associativo cívico, mas está representado por um setor do jornalismo independente que, em algumas ocasiões, recebe e dá visibilidade às denúncias ou iniciativas deste setor e, em outras, se converte ele mesmo em um protagonista da política de *accountability social* ao dar origem às próprias denúncias, sendo estas, frutos de suas investigações ou do que recebem como

“vazamento” (*off the record*)⁵ graças ao cultivo de contatos com fontes governamentais.

Ao explorar a expressão e utilizá-la em três dimensões: *accountability* societal, *accountability* horizontal e *accountability* vertical ou política. Identificou-se que o mecanismo ostenta uma bidimensionalidade por representar, de uma parte, uma capacidade de resposta e, de outra, uma possibilidade de punição. Além disso, assume o caráter de ação de avaliação retrospectiva. Postulou-se que uma possibilidade equivalente em português do mecanismo de *accountability* corresponderia a três alternativas, que podem ocorrer de modo concomitante: responsabilização, transparência e prestação de contas.

O que se argumenta aqui é que a noção de *accountability* horizontal, embora necessária para o tema da governança democrática, é insuficiente para garantir a legitimidade necessária para o exercício da democracia. O conceito de soberania popular implícito na concepção da democracia exige uma base de legitimidade que vai além da existência de mecanismos de *checks and balances* entre os órgãos do governo e também dos tradicionais mecanismos de controle através das eleições.

Uma concepção alternativa de *accountability* é fornecida a partir de outros recortes e configura o âmbito da *accountability* societal. Tais perspectivas partem de uma matriz teórica que privilegia a dicotomia Estado e Sociedade Civil, partilhando a idéia de que o controle da sociedade sobre a ação governamental constitui uma especificidade e merece uma distinção das perspectivas de *accountability* vertical ou horizontal, abrindo vertentes para a discussão da *accountability* societal.

⁵ *Off the Record*: Dic. Apagado os Registros

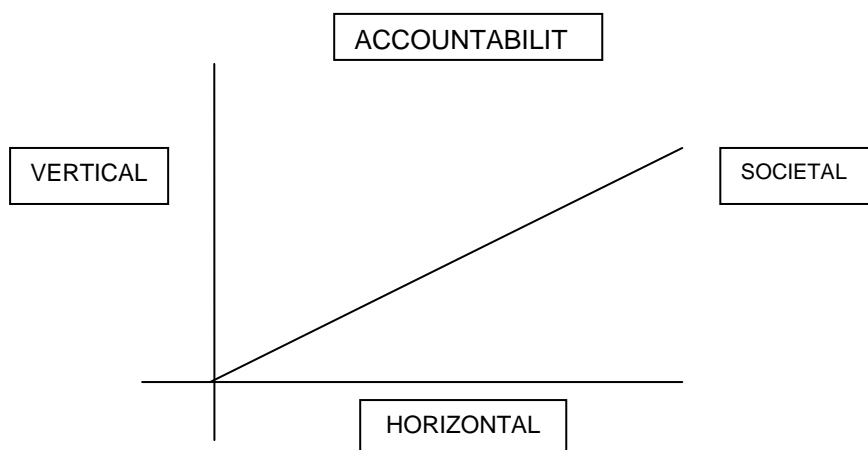


Figura 2. Modalidades de Accountability
Fonte Autoral

Ao apresentarem a noção de *accountability* societal, Smulovitz e Peruzzotti (2000, p.7) a definem como um mecanismo de controle não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia etc.) e que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos. Entretanto, quando especificam esse conceito, os autores acabam por limitá-lo em demasia, ao afirmarem que a *accountability* societal é ativada sob demanda e dirigida para questões singulares, podendo vigiar ações governamentais (como *accountability* horizontal), mas não necessitando de titulações constitucionais.

Resta saber se aqueles mecanismos dotados de titulação jurídica e constitucional podem ainda ser considerados elementos de *accountability* societal, ou se essa característica os exclui dessa categoria, como é o caso dos conselhos.

A noção de *accountability* societal incorpora novos atores, tais como associações, ONGs, movimentos sociais e mídia. Diferentemente das *accountabilities* horizontal e vertical (que operam basicamente através do mecanismo do voto eleitoral), os agentes da *accountability* societal não possuem, segundo esta definição, mandato para sanções legais, mas apenas simbólicas, ainda que algumas ações desta forma de controle possam gerar

sanções legais. Essa limitação da qualidade do constrangimento a ser exercido pelos mecanismos de *accountability* societal, retirando daí a capacidade de ação direta desses mecanismos na gestão governamental, constitui, a nosso ver, uma limitação para a compreensão dos conselhos, por exemplo, como instrumentos de uma *accountability* ampliada. Para que a noção de *accountability* societal possa abranger os conselhos, torna-se necessário reconsiderar essa definição, incorporando neste âmbito mecanismos que apresentem uma configuração jurídico-institucional, e que não sejam apenas mobilizadores de sanções simbólicas.

Uma concepção alternativa de controle público é fornecida por Nuria Cunill Grau (2000). A autora aponta que a influência direta da sociedade sobre o Estado pode-se dar através da inclusão de novos atores nas instâncias de decisão ou da criação de instâncias institucionalizadas de mediação Estado - Sociedade.

Neste ponto, avança em relação à delimitação de *accountability* dos autores antes citados. Em contraposição ao modelo convencional de participação, sustentado pelo pluralismo, que enfatiza a colaboração funcional mais do que a influência e controle sobre o exercício da política, e além de um modelo alternativo de participação cidadã⁶ que envolve o reconhecimento básico da autonomia política da esfera social em relação ao Estado, a autora pergunta se é possível desenhar outros recursos que possam ser usados diretamente pela sociedade para sancionar ou forçar a administração pública a reagir como resultado do exercício do controle social. Parece que a autora questiona que estruturas associativas da sociedade civil sejam os únicos agentes da prática argumentativa e autônoma, questionando a definição de *accountability* societal dos autores citados.

A autora problematiza a ação dos mecanismos de controle institucionalizados, uma vez que guardam a necessidade de autonomia em relação às instâncias estatais, mas paradoxalmente dependem do Estado para se efetivar. A prática do controle institucionalizado mostra que o caráter dos recursos disponíveis é de importância fundamental para a *accountability* e esses recursos são, em grande parte, fornecidos pelo Estado. De acordo com o

⁶ **Participação Social** - Art. 14, III - Constituição Federal de 1988.

autor, toda vez que se pretende institucionalizar o controle público através da criação de órgãos especiais depende-se diretamente da eficiência do controle exercido pelo próprio Estado (Cunill Grau, 2000:19). A eficácia de novas institucionalidade, independentemente de seu poder de mobilização, depende das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado, da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos e com a criação de mecanismos institucionais adequados para o exercício da *accountability*, exemplifica-se com os conselhos de políticas públicas.

3. CONSELHO MUNICIPAL E A ACCOUNTABILITY

Os conselhos de políticas públicas são instituições que se inserem fundamentalmente na área da governança democrática. Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e Sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de corresponsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas.

Os pressupostos são de que os conselhos sinalizam possibilidades de avanço na gestão de políticas públicas, fomentando práticas mais participativas, articulando mecanismos de *accountability* e gerando responsabilidade pública. Indubitavelmente, a emergência dos conselhos sinaliza uma ruptura com o arcabouço jurídico e institucional vigente até a Constituição de 1988.

Suas inovações expressam pelo menos duas dimensões: uma técnico-normativa e outra relativa à ampliação da democracia. Se anteriormente o modelo concebia conselhos comunitários e populares, o modelo atual institui novas atribuições e altera seu perfil: não mais conselhos atuantes no âmbito do micro território, mas conselhos setoriais paritários em diversas esferas de poder e com poderes deliberativos, alocativos e regulatório (Nuria Cunill Grau, 2000).

A legislação apresentada a seguir regula a criação de conselhos na área da saúde, nos âmbitos, Nacional, Estadual e Municipal:

- a. Conselho Nacional de Saúde: LEI Nº 8.142, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1990.
- b. Conselho Estadual de Saúde: Lei ESTADUAL N. 8.356, de 20 de julho de 1993.
- c. Conselho Municipal de Saúde: Lei n. 7.489, de 19 de junho de 1997.

3.1 Os conselhos e a concepção de esfera pública e deliberação

Os conselhos são espaços públicos 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 constituídos, ao mesmo tempo, por membros do Estado e representantes da sociedade. Distinguem-se de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser, reside na ação conjunta entre representantes do Estado e da sociedade na elaboração e gestão de políticas sociais. O estatuto jurídico dos conselhos, concebidos como espaços de participação, de controle público, para a elaboração e gestão de políticas, não permite uma completa autonomia deste em relação aos demais. Neste sentido, os conselhos não são apenas locais informais de comunicação: sua composição paritária (membros governamentais e não governamentais) definem os conselhos como “parte” do Estado, com todos os perigos e dilemas inerentes a esse *status*.

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. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos (Peruzzotti 2000).

Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que têm potencial de inserir na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivas as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil.

3.2 Conselhos como mecanismos de *accountability*

O Sistema de Planejamento do SUS – PlanejaSUS entra nesse intróito tendo em seus instrumentos um subsídio para a consecução da *accountability*,

procurando sempre mostrar o que foi realmente realizado dentro do município, no tocante as ações de saúde, construídas através da união dos Gestores e da sociedade, sendo que esta última, ao mesmo tempo que ajuda na formulação, fiscaliza e monitora as ações, através dos Conselhos Municipais de Saúde e também por iniciativa própria.

Sem dúvida, os conselhos locais, estaduais e nacionais constituem experiências de inovação institucional que acenam para a ampliação dos espaços de deliberação pública, uma vez que são estruturas jurídicas-institucionais⁷ de caráter permanente, com representação paritária entre Estado e sociedade civil e com amplos poderes de controle sobre a política. Portanto, mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os conselhos apontam para uma nova forma de atuação de instrumentos de *accountability* societal, pela capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de monitorar processos de implementação de políticas e direitos, através de uma institucionalidade híbrida, composta de representantes do governo e da sociedade civil.

O tempo de maturação de uma nova construção institucional é geralmente longo e a experiência dos conselhos é muito recente para permitir generalizações conclusivas. Entretanto, o exame da participação e das ações realizadas expressa processos e lança luz sobre os resultados, ou sobre o impacto possível de sua atuação na implementação de políticas e novas diretrizes estratégicas.

3.3 *Accountability* e a Mídia

A questão da *accountability* é fundamental para a qualificação da democracia moderna. Ela acarreta para os representantes políticos, na organização de seus poderes e obrigações, o dever de responder aos cidadãos, de replicar às críticas a eles endereçadas e de aceitar (alguma) responsabilidade sobre suas falhas, incompetência ou desonestidade. O jornalismo tem sido tratado, desde Edmund Burke, Jeremy Bentham e James Mill, como um dos atores clássicos capazes de promover controle na partilha

⁷ **Conselhos - Estruturas Constitucionais** - Art. 2º, II - Estatuto da Cidade – Lei 10.257 de 10 de julho de 2001.

de poder, através de mecanismos de *checks and balances*, mantendo o governo *accountable* na ordem democrática (Gutmann e Thompson, 1996, p. 137).

Particularmente, a mídia investigativa, em sua função de “cão de guarda”, procura monitorar as autoridades, seja nas instituições do governo, seja em organizações sociais do setor privado (Dennis, Gilmore e Glasser, 1989; Schudson, 1995; Curran, 2000; Norris, 2000; Waisbord, 2000). Ao expor, ao conhecimento geral, escândalos que afetam o bem comum, falhas governamentais ou transgressões de poder, a imprensa e seus porta-vozes compelem os agentes concernidos a providenciar respostas e justificativas às críticas a eles dirigidas (Waisbord, 2000; Thompson, 2000; Slako, 2002). Aqueles que demandam *accountability* exigem respostas e justificativas, enquanto aqueles que se mantêm *accountable* aceitam responsabilidades e provêm explicações. Nesse sentido, o jornalismo permite tanto confrontos diretos ou virtuais entre os atores sociais quanto uma troca de pontos de vista no espaço de visibilidade midiática.

No contexto do Estado democrático, o processo de *accountability* ocorre entre os cidadãos e os ocupantes de posições públicas, entre e dentre classes hierárquicas de representantes oficiais, políticos eleitos e os representantes de instituições burocráticas.

Para nossos propósitos, interessa enfatizar que os discursos dos atores sociais adquirem “publicidade” através da mídia, tornando-se disponíveis ao público. Os interlocutores são incitados a responder por seus atos “não só uns frente aos outros, mas também diante de uma audiência de cidadãos, o público em geral” (Gutmann e Thompson, 1996, p. 137).

Evidentemente, essa é uma atividade que nem sempre resulta, na prática, em um diálogo aberto entre a administração pública e seus públicos. Muitas vezes, as pessoas envolvidas em transgressões evitam uma comunicação franca e transparente, com a intenção de proteger interesses particulares ou corporativos, precisamente por razões não públicas.

Após a revelação feita pela imprensa, às instituições responsáveis podem ser ineficazes ou não demonstram interesse em conduzir investigações futuras. Meu argumento, neste trabalho, é o de que seria restritivo avaliar o

desempenho do jornalismo somente quando acusações resultam em processos de investigação bem sucedidos. Mesmo quando o procedimento da *accountability* falha, a prática de trocar pontos de vista publicamente, para alcançar soluções corretas em circunstâncias de conflito, é importante para expandir debates públicos e abrir o caminho para a inovação institucional.

4. ESTUDO DE CASO

A fim de examinar práticas de *accountability* expressas na esfera de visibilidade pública, explorarei um caso específico, “O papel da Mídia, do Conselho de Saúde e de Órgãos de Controle Horizontal” que foi pauta da redação do Jornal Diário da Serra da cidade de Botucatu - SP datado em 14 de agosto de 2013 a 01 de setembro de 2013, contudo, esse assunto também foi fruto de discussão nas rádios locais e conseqüentemente aos sites locais que também reportaram as notícias vinculadas ao caso acima citado.

A primeira manchete do jornal na página A3 foi: “Mesmo com o mandado judicial na mão, diabético diz que não consegue remédio” – conforme consta a declaração do aposentado que procurou o Diário (13.08.13) “para denunciar que a prefeitura não está cumprindo uma decisão judicial que lhe garante o direito de receber gratuitamente os medicamentos que foram prescritos pelo seu médico”, no entanto, a municipalidade em nome do Sr. Secretário de Saúde, Claudio Miranda, declara “que o remédio está em falta no mercado, informando também, que na ação que deu entrada na Justiça o paciente-reclamante fez a solicitação de quatro medicamentos ao poder público e três deles já foram entregues a ele pela Farmácia Municipal. Queremos deixar claro que no caso da insulina Lantus - o único medicamento que ainda não foi entregue ao município - o distribuidor responsável pela entrega do produto informou oficialmente ao setor de compras da Secretaria de Saúde que, neste momento, enfrenta dificuldades para a aquisição do medicamento junto ao fabricante [...]”.

Na mesma matéria o Advogado Nuno Garcia afirma que mais de 800 diabéticos já recorreram à justiça para garantir os remédios, declarando assim, “A maioria das pessoas que me procuram é por causa de remédio para o tratamento de diabetes. Um problema que tenho notado é que a lista de medicamentos para diabetes disponível na rede básica de saúde está ultrapassada [...]”.

No dia 15.07.2013 o Jornal Diário da Serra trouxe como destaque na página A3 a seguinte manchete “Ordens judiciais para remédio de graça

sufocam orçamento municipal da saúde” e em uma chamada abaixo retrata o seguinte texto “Prefeito reclama de manchete do Diário (Jornal)”.

Contudo, no dia 16.07.2013 a mídia acima citada traz novamente na página A3 a seguinte manchete: “Auditoria pode descobrir motivo da “avalanche” de ações judiciais” que fora relatada pelo Secretário de Saúde, Sr. Cláudio Miranda, no entanto, o corpo de investigação do jornal local recebeu informações que a Associação Botucatuense de Assistência aos Diabéticos (ABAD) estaria envolvida no caso supramencionado, no entanto, em nota nessa mesma página jornalística, o “Presidente da ABAD afirma que processos são iniciativa pessoal dos associados”, contudo, nessa mesma folha de jornal, encontramos o seguinte relato: “Receitas de sete médicos representam 65% dos remédios das ordens judiciais” *a posteriori* iremos elencar as sínteses das mais importantes informações para que possamos compreender que a *accountability* social aconteceu de forma direta pela mídia botucatuense, todavia, não nos deparamos com documentos (Atas) do Conselho de Saúde na realização do seu poder de fiscalização e controle social.

O Poder Legislativo Municipal não se manifestou ao caso em epigrafe, porém, o Vereador Fernando Carmoni prestou suas homenagens à médica especialista em diabetes, Dra. Bibiana Colenci.

Uma combinação de fatores contribuiu para conferir a esse evento uma notória repercussão municipal: 1. Ausência de Medicamento para diabéticos na Farmácia Municipal; 2. Ordens Judiciais para remédio de graça sufocam orçamento municipal de saúde. 3. Auditoria pode descobrir motivo da “avalanche” de ações judiciais. 4. Receitas de sete médicos representam 65% dos remédios das ordens judiciais. 5. Presidente da ABAD afirma que processos são iniciativa pessoal dos associados. 6. Médica que tem mais pacientes que entraram na Justiça está viajando e não pode ser ouvida. 7. A “matemática” do diabetes dentro dos cofres públicos com a avalanche de ações. 8. Para secretário, entidade é a origem da avalanche de ações por remédios. 9. Médica que atende na ABAD divulga nota de esclarecimento na rede social. 10. Presidente da ABAD diz que a conclusão do Secretário de Saúde “não é novidade”. 11. Doutora diz que o Diário possui “repórteres” de fundo de quintal. 12. Advogado diz em nota que não afirmou que ajuizou 800

ações apenas nos últimos três meses (no site da ABAD demonstra que advogado faz parte da Associação).

Através dos fatos acima suscitados iremos demonstrar essa relação de conflito de interesse através de um fluxograma dos agentes envolvidos nessa agenda de grande repercussão na cidade de Botucatu-SP.



Figura 3 - Fluxograma - Agentes
Fonte Autoral



Figura 4 - Tipos de Instituições
Fonte Autoral



Figura 5 - Tipos de Accountability
Fonte Autoral

Ressaltamos, assim, que a *accountability* social, que traz as reivindicações sociais e a atuação da mídia, também é questionada por O'Donnell (1998), quando este considera que a mídia, agindo parcialmente ao denunciar possíveis delitos, nomeando os supostos responsáveis, contribui para que algumas autoridades corruptas sejam poupadas, enquanto inocentes são condenados pela opinião pública. Mais uma vez, verifica-se que Campos (1990:39) também chamou a atenção para a limitação desse mecanismo no Brasil, considerando-o “subserviente a interesses e conveniências particulares”, portanto, sem liberdade para poder agir como uma instituição vigilante. Tal

análise não nos surpreende, pois Campos “olhava” para uma imprensa recém-saída do regime militar, em que a capacidade de crítica era bastante reduzida.

Contudo, ousamos discorrer também sobre o Poder Executivo que traz uma fusão de constatações que ocorrem entre Legislativo e Executivo.

“(…) poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes da coalizão que o apóia seja não só possível, como eficaz” (Figueiredo, 200, p. 691).

Diante dessa fusão, aumenta a possibilidade de o Executivo impor propostas para aprovação, há um predomínio na formulação das políticas e o enfraquecimento do Legislativo como poder que contrabalança o Prefeito.

No entanto, apesar dessa aparente inoperância como instância de controle, a ação do Legislativo produz uma externalidade importante, qual seja publicizar informações para ativar outros mecanismos de controle, em especial para os atores ou grupos situados na sociedade, todavia, no caso em epígrafe esse órgão fiscalizador não tomou nenhuma ação coercitiva ou de fiscalização sobre o excesso de gastos do Poder Executivo com remédios de marca para diabetes.

A *accountability* horizontal tem um elemento relevante que é a burocracia, de um lado e por ter a possibilidade de desenvolver, de modo insulado, um projeto distinto daquele dos cidadãos e, de outro, manipular informações relevantes e desenvolver ações com baixa visibilidade.

As operações jornalísticas não devem ser vistas como resultantes de escolhas conscientes de repórteres individuais, mas, sim, como algo enraizado nas rotinas da profissão e da organização das agências noticiosas (Tuchman, 1978; Schudson, 1995; Meyer, 2002; Reese et al., 2003). Aquilo que é dado a ver na esfera de visibilidade pública constituída pelos meios de comunicação é, com frequência, o resultado da competição entre os agentes sociais, com intento de influenciar a percepção pública dos eventos, e, também, destes com os próprios agentes da mídia (Gamson e Modigliani, 1989; Meyer, 1995; Page, 1996; McAdam, 1996; Pan e Kosicki, 2003).

Nessa perspectiva, o interesse é analisar a emergência e a transformação das disputas acerca da temática saúde que ganhou grande visibilidade midiática na cidade de Botucatu-SP no período de 14.07.13 a

01.08.13, e apreender-se a troca mútua de razões entre as fontes, e se a reversibilidade das opiniões proferidas que se dão são verídicas ou não.

O método de pesquisa que foi empregado neste trabalho, tratou de um estudo exploratório de abordagem qualitativa que seguiu os princípios da análise de conteúdo⁸. Embora as reportagens do Jornal Diário da Serra tenham sido examinadas, neste artigo, ressalta-se então, uma atenção especial à cobertura principal das notícias de modo a acessarmos diferentes tipos de *accountability*, política, legal e profissional – que se desenvolvem na mídia impressa. Todos os documentos e artigos referentes ao caso em epígrafe foram coletados do Jornal Diário da Serra, Atas do Conselho Municipal de Saúde e Prestação de Contas da Secretaria de Saúde.

Para explorar o material apresentado nesse trabalho (Apêndice 2), empregamos uma análise de conteúdo (Apêndice 1) para identificar as polêmicas relevantes presentes nos textos das notícias e distinguir as diferentes fontes mencionadas (identificadas por nome, *status* e pertencimento social). Em segundo lugar, as fontes foram classificadas segundo certas categorias: a) Agentes Públicos (Prefeito e Secretário de Saúde) b) Advogado e Presidente da Associação Botucatuense de Diabéticos; c) Médica – Responsável pela transcrição de receitas médicas.

Contudo, uma análise de discurso foi desenvolvida para mostrar as explicações e justificativas promovidas por indivíduos situados em diferentes posições do sistema político.

Ousamos demonstrar no decorrer do trabalho as manifestações de todos os agentes que participaram da discussão dessa agenda que foi pautada a princípio por um munícipe e conseqüentemente alavancou ações de vários agentes políticos.

O objetivo foi o de evidenciar padrões de troca dialógica, uma eventual responsividade e a reversibilidade de opiniões que ocorreram entre os atores políticos, por meio da mídia impressa. Nesse procedimento a imparcialidade e as análises de Tuchman (1978) e de Bennett (1990, 2003) “acerca da

⁸ A **análise de conteúdo** é uma [metodologia](#) para as [ciências sociais](#) para estudos de conteúdo em [Comunicação](#) e [textos](#) que parte de uma perspectiva [quantitativa](#), analisando numericamente a frequência de ocorrência de determinados termos, construções e referências em um dado texto.

construção da legitimidade jornalística por meio da dependência em relação aos pronunciamentos oficiais das autoridades do governo”, conferindo também, atenção às vozes da sociedade civil, num dado sistema político e contexto de discussão e a não manifestação do Conselho de Saúde de Botucatu-SP.

A demanda para que os governantes ou representantes oficiais sejam publicamente *accountable* por seus atos – seja no âmbito legislativo, nos tribunais ou nas mídias, força-os a se engajarem em um tipo de diálogo com o público. As mídias estendem aos outros, de uma maneira mais ampla do que aquela que seria possível em interações face a face ou pessoais, o potencial para que os representantes sejam responsáveis (*answerable*) por suas ações e seus proferimentos.

5. CONSELHOS DE SAÚDE

Os Conselhos de Saúde tiveram, como experiência inicial, o Movimento de Saúde de São Paulo, pioneiro na instituição de Conselhos formados por cidadãos com o objetivo de participar da gestão de postos de saúde, o que contribuiu na propagação desta idéia, que ultrapassou os limites da área da saúde em direção a diversas outras áreas de políticas públicas. Tem-se, portanto, uma nova gramática societária e novos atores políticos que trazem para a cena pública a possibilidade de se pensar uma outra forma de organização democrática para o Estado, tendo a participação como fundamento (Santos e Avritzer, 2000).

A conjuntura efervescente da Assembléia Nacional Constituinte foi extremamente propícia à introdução, na Constituição Federal de 1988, de diversos artigos que estabelecem a participação da sociedade na gestão pública (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI). A partir desses artigos, as leis que regulamentaram os artigos constitucionais que tratavam da participação da sociedade na elaboração e/ou no controle de políticas públicas ou na gestão do Estado determinaram a criação de novas instituições que viessem a concretizar os princípios participativos (Santos e Avritzer, 2000).

Dentre essas inovações, destacam-se os conselhos de políticas, instituídos nas áreas de saúde, da criança e do adolescente, da assistência social, do meio ambiente, do trabalho, dentre outras, bem como os orçamentos participativos, experiências fundamentadas em “procedimentalismos participativos” (Santos e Avritzer, 2000), cuja expectativa era que sua criação contribuísse na democratização das estruturas de poder do Estado, ampliando e diversificando os atores com expressão no sistema político e acelerasse o acesso da população de baixa renda a bens públicos⁹.

Ainda que sejam instituições implantadas muito recentemente (em geral, a maioria dos conselhos de políticas tem menos de 20 anos de funcionamento), já há alguns estudos realizados sobre eles. Alguns mostram que esses espaços possibilitam o aprendizado político pelos participantes e o

⁹ Mais de 90% dos municípios brasileiros têm conselhos de saúde e de assistência social em funcionamento. Somados aos demais conselhos, estima-se cerca de 1,5 milhões de pessoas atuando nos conselhos, número que supera a quantidade de vereadores existentes no Brasil. Quanto aos OPs, a participação também tem se mostrado significativa. Apenas Porto Alegre e Belo Horizonte, de 1997 a 2003, e São Paulo, de 2001 a 2003, tiveram a participação de mais de 370 mil pessoas (Cunha, 2004).

fortalecimento democrático, uma vez que estabelecem uma nova relação entre Estado e sociedade civil e, em alguns casos com o mercado, bem como aumentam o controle da sociedade sobre o Estado (Gohn, 2001; Cunha, 2004). Outros estudos apontam problemas e desafios para a sua implementação, alguns internos aos conselhos, como a fragilidade e a assimetria nas representações e no acesso a informação para tomada de decisão, outros externos, como a forte influência e ingerência de alguns gestores públicos, alguns conflitos com o Legislativo, a baixa intersectorialidade e o que Tatagiba denomina de “institucionalização incompleta”, ou seja, o poder realmente vinculante das deliberações produzidas nos conselhos (Carvalho e Teixeira, 2000; Tatagiba, 2002; Teixeira, 2000; Faria, 2005).

Em Botucatu - SP, o Conselho Municipal de Saúde (CMS) existe desde 1992 e a proposta deste trabalho, foi analisar a participação dos conselheiros e sua representatividade no estudo de caso apresentado. Para esse propósito, utilizamos uma abordagem qualitativa que permitisse uma aproximação e o conhecimento daquela realidade. Os resultados mostraram, entre vários aspectos, que, em média, metade dos conselheiros titulares e um terço dos suplentes comparecem às reuniões. Além de interessados, esses conselheiros trazem reivindicações ou sugestões do grupo que representam, considerando boa a repercussão dessas reivindicações, porém nem sempre obtêm respostas satisfatórias, pois algumas decisões são tomadas fora do âmbito do conselho; percebem dificuldade de integração entre os serviços de saúde; a própria organização das reuniões dificulta a participação e, muitas vezes, a reunião apenas aprova pacotes ministeriais que devem ser implementados, porém, destacamos conforme demonstrado na tabela 3 que o assunto “O papel da Mídia, do Conselho de Saúde e de Órgãos de Controle Horizontal”, não foi pauta de nenhuma reunião nos anos de 2013 e 2014, portanto ratifica-se, que há necessidade de se rever qual a função e a forma da realização dos cenários e dos seus atores.

5.1 O cenário e seus atores

O município de Botucatu, na região central do estado de São Paulo, contava com 127.437 habitantes, de acordo com o censo de 2010 (Cidades,

2010). O primeiro Conselho Municipal de Saúde tomou posse em 1992, ressaltando que alguns poucos conselheiros representantes da assim chamada sociedade civil organizada participaram desde o início do movimento. Considerando que a cada dois anos deveriam ocorrer eleições para a mudança de seus representantes, alguns atrasos aconteceram por vários fatores: desconhecimento generalizado do conselho e dos conselheiros, especialmente nos primeiros anos, dificultando a mobilização social; eleições municipais e redução do número de reuniões em alguns períodos.

5.2 Sobre Burocracia e Representação

Vejamos, por outro lado, o caso dos conselheiros — em sua maioria representantes dos usuários do SUS, membros dos conselhos de unidades de saúde (conselhos locais, nos 11 centros de saúde municipais) — que, embora presentes em praticamente todas as reuniões, quase nunca se manifestaram para concordar ou discordar de algum assunto em debate, ou propor ou encaminhar alguma queixa ou sugestão da comunidade que representam. Através da observação direta, acostumamos a vê-los em todas as reuniões, porém dificilmente ouvimos suas vozes; eles simplesmente chegavam, sentavam, acompanhavam a reunião, erguiam o braço quando tinham de votar e iam embora. Na percepção de um conselheiro:

(...) tem umas pessoas que comandam, tem uma elite de pessoas que comanda, o resto tá lá só por formalidade(...) (representante da sociedade civil). É possível perceber a desigualdade na participação e na distribuição do poder, na avaliação a seguir: (...) o conselheiro deve estar junto com os outros decidindo alguma coisa em benefício da comunidade, da assistência médica, assistência de saúde da população local, não sendo apenas convocado pra chegar lá e aprovar alguma coisa que às vezes a legislação ou as orientações que vêm, exigem a aprovação do CMS, então, se convoca simplesmente pra aprovar, mas não pra discutir, participar da elaboração da proposta.

Quando questionados na entrevista: “O (a) senhor (a) traz alguma proposta da comunidade a qual representa?” Não foi à resposta; “O (a) senhor(a) leva para a sua comunidade os assuntos e decisões tratadas dentro do CMS?” Não, novamente foi à resposta mais ouvida. Entra em cena o que se pode chamar de burocratização da representação quando, de um lado, temos o

conselho de saúde, idealizado como importante instrumento de desenvolvimento da cidadania, e do outro, os problemas criados pela burocracia a qual impõe que da composição do conselho façam participar instituições formalmente organizadas. Muitas vezes, em nome de um processo racionalizador, fica estabelecido que a representação pode ocorrer por intermédio de entidades com estatuto legal, registro em cartório, etc., sendo que alguns grupos organizados e atuantes, em termos de projetos sociais, não o são: lógico e racional sob um ângulo, mas não-representativo em algumas situações, pois isso promove um afastamento entre o ideal e o real, que também pode ser percebido na presença/ausência dos conselheiros.

Silva (1998), ao trabalhar o papel real e ideal do CMS de Cuiabá na visão dos prestadores, dos trabalhadores da saúde e dos usuários, mostrou as diferenças de assimilação do papel do SUS, assim como as coincidências ou os afastamentos em relação aos seus princípios e diretrizes. Considerar o papel do CMS “indefinido” quando o ideal seria “definir a Política de Saúde” (Silva, 1998, p. 147) foi um dos exemplos dos descompassos que vêm se somar aos verificados nesse trabalho. Novamente destacamos as duas faces de uma mesma moeda: o ideal e o real, segundo as quais é possível articular mudanças.

5.3 Sobre o “Aparecer Social”

A composição de um conselho gestor e paritário, como o criado para a área da saúde, já carrega a heterogeneidade como princípio, pois reflete as diferenças, sejam de classe, em relação à propriedade dos meios de produção, sejam de estratos sociais, devido ao acesso diferenciado ao consumo de bens e serviços. Não há conflito de classes no conselho, e, conforme Escorel e Lucchese (2000, p. 104), “(...) nenhum segmento é dono do processo, seja do SUS, seja das conferências [ou dos conselhos] de saúde”. O que pode ocorrer é a oposição de interesses de instituições sob gerência municipal e estadual, de diferentes níveis de complexidade, e de uma sociedade civil muito fragmentada, com dificuldade de articulação e com propostas muito específicas (Morita, 2002).

Nesse aspecto foi interessante observar uma disposição padronizada na localização dos conselheiros na sala onde ocorriam as reuniões (três fileiras de cadeiras em círculo). Os mais articulados sempre se agrupavam e tomavam assentos nas primeiras fileiras, enquanto os mais tímidos e menos participativos preferiam lugares mais ao fundo ou fora do eixo de discussões. Os trabalhadores ligados a sindicatos ou a questões da saúde do trabalhador sempre sentaram em posição diametralmente oposta ao presidente do CMS, de forma que ficassem frente a frente. O próprio ato de “sentar ao lado de” pareceu simbolizar a aproximação de interesses e, mais especificamente, a definição do grupo social ao qual se pertence, ou gostaria de se pertencer (médico ao lado de médico).

Por meio da leitura das atas e das entrevistas, percebemos que alguns representantes do segmento usuário trouxeram reivindicações ou sugestões relacionadas à **organização da atenção médica no município** (vagas de internação para usuários de drogas e álcool; implantação de serviço especializado em saúde do trabalhador; horário de funcionamento dos centros de saúde; necessidade do atendimento de emergência na cidade), e à **necessidade de resposta oficial**:

“(...) eu gostaria que as reivindicações e reclamação fosse feito umas cartas respondendo o que a população pediu” (representante da sociedade civil).

Dentre os representantes institucionais, as reivindicações também se relacionavam à **organização da atenção médica** (falta de Raios-X, de exames para os pacientes atendidos nos centros de saúde municipais, etc.) e a **problemas de funcionamento da rede básica** (problemas de atendimento, de demanda, etc.).

A repercussão foi considerada positiva, pois as reivindicações foram ouvidas e registradas. Os aspectos negativos podem ser classificados em **demora no atendimento às reivindicações**: (...) *estamos sempre aguardando retorno e soluções para esse problema [vagas de internação] crônico*”; **(des) organização do atendimento**: (...) *a demora é demais, sobre a consulta marcada, às vezes, fica 3 meses a 6 para ser atendido no posto de saúde*, (representante da sociedade civil); problemas no encaminhamento, etc.; **decisões tomadas fora do âmbito do CMS**: (...) *recebemos muito pacotes*

*vindos das instâncias superiores e que de certa forma, tem que ser implementadas, por exemplo, campanhas, de câncer de mama e o sistema não tem condição de dar atendimento no curto prazo (representante da sociedade civil); **(des)organização da reunião do CMS:** (...) reuniões longas; falta de objetividade na formulação das perguntas; não inicia na hora, etc. (vários conselheiros).*

Receber “pacotes prontos” vindos de estruturas superiores, tais como projetos de campanhas ou modelos de atuação, é um problema, quando, por limitação de atuação do CMS, não se efetuarem as adaptações condizentes com a realidade social e epidemiológica do município.

As entrevistas realizadas foram para que deixássemos que os conselhos relatassem quais são as suas percepções sobre as reuniões do CMS.

Esta é uma classificação inicial e não esgota outros recortes possíveis, porém é suficiente para indicar a coerência temática interna entre as atas e os relatos dos conselheiros, todavia, não entramos no mérito do caso sobre o estudo de caso em epigrafe.

Observamos então, que as pautas das reuniões são indicadores da dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Saúde, como dizia Cortes (2000), à medida que fornecem evidências sobre o cumprimento das funções deliberativas previstas constitucionalmente. No caso de Botucatu, utiliza-se esse espaço para que diferentes segmentos façam suas colocações, mesmo que, sejam sempre os mesmos que se utilizam das palavras nas reuniões.

6. MÍDIA

Quais são as funções de um veículo de comunicação em regimes democráticos como o do Brasil? Essencialmente, ela tem a função de informar os cidadãos sobre os principais acontecimentos locais, regionais, nacionais e internacionais e serão essas informações que orientarão a opinião pública sobre temas diversificados como política, economia, cultura, saúde, segurança, entre tantos outros, podendo influenciar na tomada de decisões e atitudes. Assim, se a função é de natureza informativa, alguns conceitos devem ser adotados no processo de produção do noticiário, entre eles a imparcialidade, a objetividade e a isenção. Quando da leitura de um jornal, por exemplo, percebemos claramente que há “divisões” existentes entre as áreas de informação e opinião. É desta forma que é estabelecido um contrato com o leitor determinando os espaços nos quais são exclusivos os relatos, por meio da publicação de notícias, reportagens, e nos quais são direcionadas as opiniões, impressas nos editoriais, nos artigos e/ou nas colunas assinadas.

A grande questão é: será que na prática isso acontece? Ou seja, o espaço do noticiário, que deveria trazer a informação de forma equilibrada, sem juízos de valores emitidos pelo jornalista ou pela empresa de comunicação, se faz totalmente isento? Perguntas como essas, entre outras questões permeiam muitos trabalhos elaborados no campo da lingüística e do jornalismo e estarão contempladas neste trabalho, que se configura como uma pesquisa interdisciplinar, trazendo preceitos da teoria da Análise do Discurso de linha francesa e da teoria da Comunicação.

Para alcançarmos o nosso objetivo, nada melhor do que optar pela escolha de um acontecimento definitivo para a democracia botucatuense, no caso “O papel da Mídia, do Conselho de Saúde e de Órgãos de Controle Horizontal”. Foi acontecimento discursivo e o recorte municipal que adotamos para a nossa investigação. Como suporte para o estudo, optamos pelo jornal Diário da Serra, que circula há mais de 22 anos e pode ser considerado um dos mais tradicionais e o principal jornal impresso do município paulista, com circulação em praticamente toda cidade, no qual estudamos a utilização dos gêneros informativos (reportagem e notícia) articulados na cobertura do aludido

caso e o posicionamento desse jornal ao relatar fatos relacionados ao nosso objeto de estudo.

Ainda nesta pesquisa, apoiamo-nos nos pressupostos da análise arqueológica e da genealogia de Michel Foucault (2005). Esses pressupostos indicam que a análise deve ir muito além da materialidade, da língua, buscando no arquivo a ser analisado as regras, as práticas, as condições de produção e o funcionamento, além das relações de saber poder em relação ao discurso abordado. Assim, buscamos verificar as condições de produção do discurso do jornal *Diário da Serra*. Ainda, nessa pesquisa, não desprezamos a materialidade discursiva. Separamos as edições do jornal publicadas entre os dias 14 de agosto a 1 de setembro de 2013. E, ao analisar os gêneros informativos, além de verificarmos sua articulação no suporte e o modo como são utilizados, agrupamos os textos e investigamos os aspectos verbais, os silenciamentos, os interdiscursos, a heterogeneidade, a escolha de conteúdos e os possíveis deslizamentos de sentido que poderiam indicar o posicionamento desse veículo de comunicação em relação ao acontecimento discursivo em questão:

[...] penso que o trabalho do analista não se limita à descrição. Mesmo porque a descrição tem que ser interpretada. Melhor dizer então que sua finalidade não é descrever nem interpretar mas compreender – isto é, explicar – os processos de significação que trabalham o texto, compreender como o texto produz sentidos através de seus mecanismos de funcionamento” (ORLANDI, 2005, p. 27).

A partir disso, percebemos qual o posicionamento do referido jornal frente aos agentes envolvidos nessa importante agenda (avalanche de ações judiciais para aquisição de remédios para diabéticos da cidade de Botucatu - SP). Se de forma isenta e imparcial ou de forma a valorizar um discurso em detrimento do outro. Logo, por meio das análises buscamos conhecer melhor as práticas discursivas aliadas às práticas sociais e como elas são concretizadas em gêneros textuais.

6.1 A Informação X A Argumentação nos Gêneros de Relato

Podemos dizer que os jornais, assim como os demais meios de comunicação, devem lidar com uma dualidade: ao mesmo tempo em que mediam discursos de diversos atores da sociedade, também possuem sua voz (Chareadeau, 2006). Será por conta disso que em algumas situações, esses veículos adotarão estratégias para se aproximarem dos discursos com os quais há maior identificação. Tal posicionamento vai se estabelecer por meio dos interdiscursos, das escolhas dos conteúdos, da heterogeneidade, da materialidade lingüística, ou seja, da opção por utilizar determinados elementos da língua, do tamanho do espaço concedido aos acontecimentos, do silêncio e da escolha dos gêneros discursivos jornalísticos.

Recuperando o que Chaparro (1998) afirma sobre os gêneros do discurso jornalístico temos uma divisão aparentemente clara entre os da modalidade Relato e os da modalidade Comentário. Para o autor, os que estão sob a classificação de relato são textos que possuem esquemas narrativos e os que estão sob comentário apresentam esquemas argumentativos. Ao folhearmos um jornal, notamos que há um maior espaço dedicado aos gêneros de Relato: notícia, reportagem, nota, entrevista, entre outros. Os gêneros do tipo Comentário – editorial, charge, coluna, artigo – estão restritos às páginas de opinião ou há alguns espaços distribuídos nos cadernos. Ao priorizar os gêneros de relato, os jornais adotam uma estratégia que os ajuda na construção do efeito de sentido de objetividade, de imparcialidade. Observando a linha editorial do jornal Diário da Serra, esses conceitos devem estar presentes no noticiário. Por isso, optamos pela escolha de notícias e reportagens publicadas sobre as avalanches de ações judiciais para aquisição de remédios para diabéticos da cidade de Botucatu - SP, para verificar se essa premissa é contemplada de forma integral.

Antes de iniciarmos as análises, vale lembrar que há uma diferença entre notícia e reportagem (MELO, 1994). A primeira é o simples relato de um fato que já eclodiu na sociedade. A segunda é um relato ampliado do acontecimento que repercutiu e produziu alterações percebidas pelo veículo de comunicação. Assim, na reportagem há uma contextualização e interpretação, que não devem existir na notícia. Cabe explicar que, dentre os textos coletados

no período da pesquisa, traremos para esse estudo de caso aqueles cujos conteúdos são relevantes para o nosso objetivo e cujas escolhas discursivas foram importantes para nos dar pistas sobre o posicionamento do jornal.

No dia 14 de agosto de 2013, o Jornal Diário da Serra traz notícia na página A3 apresentando que um munícipe mesmo com mandado judicial não consegue remédio na rede pública de saúde da cidade de Botucatu – SP. Vejamos o título escolhido: “Mesmo com o mandado judicial na mão diabético diz que não consegue remédio”. A seguir, trazemos um trecho do texto:

“Aposentado procurou o Diário ontem para denunciar que a prefeitura não está cumprindo uma decisão judicial que lhe garante o direito de receber gratuitamente os medicamentos que foram prescritos pelo seu médico (Diário da Serra, p. A3, 14/08/2013)”.

Notamos então a presença do interdiscurso (MALDIDIER, 2003), pois ao reportar o não cumprimento de uma decisão judicial que lhe garante o direito de receber gratuitamente os medicamentos, o jornal utiliza-se do interdiscurso científico. Assim, percebemos a presença do “não está” no discurso jornalístico, caracterizando o seu assujeitamento. Essa utilização tem como intenção para provocar um efeito de objetividade. Porém, vamos destacar algumas escolhas que vão de encontro a essa premissa. A primeira delas é o “não cumprimento” utilizado duas vezes: no título e no corpo da notícia. O prefixo “não” tem expressões reveladas por “des-” e “in-“, expressam sentido negativo, como normalmente ocorre em “descontente”, “desarrumado”, “desfeito”; “incompreensível”, “inábil”, “inútil”, entre muitos outros exemplos. Elucidadas tais assertivas, partamos agora rumo à concretização de nossos reais objetivos: compreender acerca do vocábulo “não”, uma vez deslocado de sua real função – adverbial, por excelência, para nos servir como prefixo de negação, o termo “cumprimento” deriva-se da palavra cumprir, realizar algo em função do “cumprimento” de uma ordem legítima dada por um servidor público que detém o poder de sentença. Assim sendo, o “não cumprimento” ou descumprimento de uma decisão judicial poderá ser argüida pelo Judiciário como falta de cumprimento do estabelecido por sentença judicial, portanto a necessidade e a manifestação do munícipe que reivindicou seu “direito adquirido” trouxe-nos a aplicação da *accountability* horizontal. Na mesma página A3 veiculada no dia 14.08.2013 do jornal Diário da Serra encontramos

uma Notícia intitulada “Advogado afirma que mais de 800 diabéticos já recorreram à justiça para garantir remédios”, portanto, ousamos mencionar um trecho do texto apresentado para o leitor:

“De acordo com o Advogado, a Prefeitura tem cumprido a grande maioria das decisões judiciais para o fornecimento gratuito das medicações. “Apenas 5% dos pacientes que ganham as ações voltam para reclamar que não conseguiram acesso aos medicamentos prescritos”. (Diário da Serra, p. A3, 14/08/2013).

O “texto” reproduzido pelo Advogado nos chama atenção para a aplicação do princípio de equidade dos serviços públicos que deveriam ser realizados para todos os munícipes de forma equitativa, no entanto, a participação do Advogado que ajuizou mais de 800 ações à justiça para resguardar o direito ao medicamento, está realizando a *accountability* social e o princípio do devido processo legal. No entanto o Secretário de Saúde, Cláudio Miranda, traz na Reportagem uma notícia importante com seguinte título: “Secretaria diz que remédio está em falta no mercado” que lhe acompanha com um breve resumo das informações do noticiário.

“Informamos que na ação que deu entrada na Justiça o Paciente-reclamante fez a solicitação de quatro medicamentos ao poder público e três deles foram entregues a ele pela Farmácia Municipal”. (Diário da Serra, p. A3, 14/08/2013).

Iniciamos aqui, a demonstração das incoerências das informações, pois, o munícipe encaminhou para o Jornal Diário da Serra a informação que “não estava sendo cumpridas as ordens judiciais” e *a posteriore*, observamos que o Sr. Secretário de Saúde, declarou que apenas um dos medicamentos não foi entregue para o paciente que requisitou-os, todavia, a declaração do Advogado, suscitou a necessidade da realização de um processo de reportagem mais aprofundado e rebuscado sobre os fatos e ações que estariam sendo impetradas contra o Poder Público Municipal para a cessão dos medicamentos de alto custo para diabéticos.

Estão mencionadas na reportagem, três notícias sobre o caso, demonstrando, assim, o que nos remete a isenção e imparcialidade, pois há espaço concedido a todos. Porém, destacamos a seguir um trecho que contraria esses conceitos ao recuperar um acontecimento alheio ao que está

sendo relatado e, principalmente, pela heterogeneidade mostrada (AUTHIER, 1990).

A reportagem continuou com toda vontade para o levantamento da melhor argüição dessa “avalanche de ordens judiciais” que estão sendo realizadas por conta da necessidade de remédios para os portadores de diabetes. Portando no dia 15.08.2013, p. A3, do Jornal Diário dar-se-ia continuidade das Reportagens e investigações dos fatos que estão “sangrando” o erário, assim sendo, a notícia principal é: “Ordens judiciais para remédio de graça sufocam orçamento municipal da saúde” que resumidamente é:

“Em 2013 o município já vai gastar mais dinheiro para cumprir as ordens judiciais para fornecer remédios de marca para diabéticos do que para comprar medicamentos para todos os usuários da rede de saúde pública”. (Diário da Serra, p. A3, 15/08/2013).

Ousamos então, declarar que o orçamento é um instrumento fundamental de governo, seu principal documento de políticas públicas. Através dele os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política. Portanto, nas decisões orçamentárias os problemas centrais de uma ordem democrática como representação e *accountability* estão presentes. Pode-se indagar, por exemplo, se a distribuição das despesas com o cumprimento das ações judiciais para o fornecimento de remédios de marca para diabéticos, encontram-se na peça orçamentária e se a mesma contempla todos os usuários da rede, pois, caso essa questão seja negativa, estaremos descumprindo o princípio da equidade, pois, se as decisões relativas à sua elaboração, aprovação e implementação são transparentes, permitindo a devida responsabilização dos governantes e não a de se falar em falta de *accountability*.

No entanto, de acordo com a manchete “Prefeito reclama de manchete do Diário” e discorre que: *“De acordo com o Prefeito (João Cury Neto – PSDB), a manchete que o Jornal estampou na capa da edição de ontem não condiz com a realidade dos fatos por tentar induzir o leitor de que a prefeitura estaria demorando três meses para cumprir uma ordem judicial não é verdadeiro”* (Diário da Serra, p. A3, 15/08/2013), reiterando assim, a necessidade de uma melhor investigação sobre o caso “avalanches de ordens judiciais”.

No mesmo dia 15.08.13 na mesma página do jornal Diário da Serra, o secretário de saúde declarou que:

“A conta tem como base a média de recursos necessários para atender cada uma das 1123 ações que já foram definidas pelo Judiciário: o custo médio por paciente é de R\$ 3.100,00 por ano, que multiplicado por 9.000 portadores da doença, dá um total de quase R\$ 28 milhões por ano”.

Reiterando assim, a grande necessidade de realização da *accountability* vertical, esse praticado pelo próprio poder público que sentenciou as palavras acima com a seguinte notícia: “Se todos os diabéticos entrarem na Justiça a conta poderá chegar a R\$ 28 milhões/ano”.

É importante trazer para esse ponto da análise os estudos sobre o processo discursivo de Pêcheux (2006) e a relação com a história, pois o autor acaba por percorrer o caminho do acontecimento, do discurso e da tensão existente entre descrição e interpretação. Podemos dizer que foi observada a tendência na cobertura do jornal Diário da Serra, pois ao mesmo tempo em que são criados efeitos de sentido de objetividade, de transparência, com um discurso suportado por dados numéricos e críveis ao leitor, há um confronto discursivo criado pelas escolhas enunciativas feitas nas reportagens e notícias analisadas.

O Poder Executivo Municipal, através da Secretaria de Saúde na pessoa do Sr. Cláudio Miranda, respondeu a reportagem do jornal Diário da Serra, sobre “as avalanches de ações judiciais”, sendo assim, o editorial publicou no dia 16.08.13 na página A3 a seguinte matéria: “Auditoria pode descobrir motivo de “avalanche” de ações judiciais”, contudo, ainda explica conforme resumo da matéria jornalística.

“Segundo ele o primeiro passo é saber se todos os 1123 pacientes que recebem medicamentos especiais amparados por ordens judiciais moram em Botucatu. [...] Nós já sabemos que foram os pacientes portadores de diabetes que provocaram essa avalanche de processos. Agora vamos identificar melhor que são eles”.

A busca pela melhor informação e pela importância da agenda em questão a reportagem do jornal Diário da Serra, procurou a Associação Botucatuense de Diabéticos (ABAD) para que pudesse se averiguar se as informações estavam em consonância com o relato do Advogado Nuno Garcia

que declarou ter impetrado 800 ações, contudo, a reportagem chegou ao presidente da Instituição (ABAD) que declarou:

“É claro que a maioria das pessoas se associa para ter direito à ação do remédio. A gente diz que ele pode entrar com a ação através do nosso advogado”. (Diário da Serra, p. A3, 16/08/2013).

Fomentando assim, a manchete jornalística que transcrevia o seguinte: “Abad afirma que processos são iniciativas dos associados”.

O presente estudo insere-se na perspectiva da tipologia sócio-interacionista, porque entendemos que é na interação em que os sujeitos se constituem, pois “a relação interlocutiva se concretiza no trabalho conjunto, compartilhado, dos seus sujeitos através de operações com as quais se determina, nos discursos, a semanticidade dos recursos expressivos utilizados” (GERALDI, 1991, p. 13).

Portanto, ousamos demonstrar essa sinergia na busca pela melhoria das despesas públicas que o sócio – proprietário do jornal “Diário da Serra” da cidade de Botucatu – SP, trouxe elementos que deveriam ser objeto de discussão de todos os agentes públicos e sociedade civil, pois, a importância que “as avalanches de decisões judiciais” estão comprometendo o erário, são frutos de falta de harmonia dos 3 Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), entretanto, a reportagem do jornal chegou a números sobre o caso que foi divulgado no dia 16.08.13 na p. A3 com a seguinte manchete: “Receitas de sete médicos representam 65% dos remédios das ordens judiciais”, para melhor compreensão iremos transcrever algumas palavras da aludida matéria:

“As decisões judiciais que na maioria das vezes são dadas com base na receita médica que foi anexada ao processo, mostram que estas ações representam hoje um total de 5.532 medicamentos especiais que município é obrigado a fornecer todos os meses para os pacientes amparados por estas ações judiciais. No ranking das receitas médicas que obtiveram ganho de causa nos últimos cinco anos em primeiro lugar apareceram os pacientes da **Dra. Bibiana Colenci com 2.290 medicamentos**. Em seguida aparecem os pacientes da Dra. Regina Tortorella Pinto com 357 medicamentos. Em terceiro os pacientes do Dr. Antonio Carlos Carneiro com 352 medicamentos. Em quarto lugar os pacientes do Dr. Roberto Lex com 220 medicamentos. Em quinto os pacientes do Dr. José Carlos Christovam com 161 medicamentos. Em sexto lugar os pacientes da Dra. Carmem Amaro com 145 medicamentos e em sétimo lugar os pacientes da Dra. Kátia Carvalho com 112

medicamentos. A lista possui no total de 172 médicos cujos pacientes entraram na Justiça”. **(Grifo nosso)**.

Observamos que no decorrer da apresentação dos fatos, iremos nos deparar com vários tipos de *accountability* e não podemos deixar de citar também que nesse mesmo prisma de esclarecer que o autor desse trabalho acredita no envolvimento de todos os agentes nessa agenda tão importante, conseqüentemente, não se desvencilham e não deixam os aspectos retóricos da análise de lado, pois entende - se por retórica, conforme REBOUL (1998, p. XIV), como “a arte de persuadir pelo discurso”. O autor entende por discurso como toda produção verbal, de caráter escrito ou oral, sendo constituído por uma frase ou por uma seqüência de frases, desde que tenha começo e fim e apresente certa unidade de sentido. Assim, fica então sob a alçada da retórica somente aqueles discursos que visem a persuadir, o que possibilita o surgimento de vários tipos, como o sermão, o folheto, o cartaz de publicidade, a fábula, a petição, o ensaio, dentre outras exemplificações.

Com o decorrer dos fatos e andamentos do processo de levantamento de dados, busca de informações, publicidades dos fatos, encorajamento de se levar a tona uma discussão que envolve vários interesses e agentes, o jornal publicou no dia 17.08.13, p. A3 a seguinte manchete: “Médica que tem mais pacientes que entraram na Justiça está viajando e não pode ser ouvida”.

A busca e a partilha do poder e da responsabilidade no que se tange ao bem maior que é a vida, não podemos brincar e nem ousar em acreditar que tudo que é dito é verídico, porém, sempre partimos do pressuposto da boa-fé das pessoas e que os indivíduos que estão, e passarão pelo poder de uma Instituição Pública ou Privada devem ter zelo pelo seu legado, contudo, encontramos pessoas que são detentoras do seu saber e da inércia da partilha do conhecimento para com o próximo, pasmem a matéria alusiva sobre a referida médica que já fora citada pelo proprietário do jornal (pag. 78), ainda acrescenta nessa última manchete:

“Os pacientes da endocrinologista Bibiana Colenci, que já foi presidente da Abad, representam hoje cerca de 40% das ordens judiciais para a compra de remédios que não fazem parte da lista do SUS para portadores de diabetes e 70% das ações que provocam a avalanche que aconteceu nos últimos meses”.

A equipe de reportagem do jornal Diário da Serra buscando aplicar a “imparcialidade subjetiva” já referenciada no texto acima, procurou saber e, ter a versão da Dr. Bibiana Colenci, mas não lograram êxito, conforme narra a reportagem:

“A reportagem do Diário entrou em contato com o Dr. Nuno (Advogado da Entidade) que estava com dificuldades de falar com o Dra. Bibiana por telefone, já que a mesma estaria muito ocupada por causa das atividades do Congresso do qual participa e se o jornal poderia aguardar o seu retorno”.

Os fatos não param e a auditoria que o senhor secretário falou que iria realizar, começa a demonstrar números e apontar onde estão os gargalos financeiros da gestão da saúde pública botucatuense, ou seja, a matemática da vida real, a *accountability* social e vertical acontecendo intensamente nesse estudo de caso que tem com a próxima manchete: “A matemática do diabetes dentro dos cofres públicos com a avalanche de ações”, assim reitera o Sr Pedro Manhães:

“De acordo com o secretário municipal de saúde, Claudio Miranda, se para todos estes pacientes fossem fornecidos os mesmos medicamentos que os pacientes tratados por médicos da rede pública recebem e fazem parte da lista oficial do SUS para atender a todas as enfermidades catalogadas pela OMS (Organização Mundial Saúde) o custo para portadores de diabetes de Botucatu seria pelo menos dez vezes menor: em vez de R\$ 350 mil reais mensais, para apenas R\$ 35 mil”.

É cediço que a municipalidade e todos os Poderes deveriam estar de olhos bem abertos para essa matemática, acreditando que não importa quem é, quem são e quais são os agentes que podem se beneficiar dessa conta (aritmética) absurda, necessitamos tentar apresentar para a sociedade quais agentes se reconhecem nesse caso, não importando se faz parte da juventude, se tem cultura ou não, se participa de movimentos populares, se não teve uma educação popular para não observar aquilo que não lhe convém, mas sim, aquilo que envolve uma sociedade que todos fazemos parte.

A democracia necessita de apresentação e de participação, portanto, gostaríamos de ressaltar a importância da mídia (jornal impresso) nesse caso em análise, todavia, nesse momento, deveríamos esquecer a cor, o credo, os dogmas e os partidos políticos, para que assim, possamos buscar um só ideal

a “cura” do orçamento municipal da Secretária de Saúde. De que maneira fazer? Isso é fácil, participando, aplicando a *accountability* vertical, horizontal e social.

Oportunamente, não podemos esquecer do caráter verossímil das premissas que a argumentação se explica pelo fato de que está se sustenta no fato de ter a confiança presumida. A essa característica é somada a idéia de se dizer que a argumentação depende do orador, por ser livre. Nessa perspectiva, ela (a argumentação) também depende do povo, no sentido de que o narrador faz a disposição de seus argumentos em conformidade com as reações, as quais verificam a imaginação de seus leitores. Enfim, a argumentação leva a conclusões sempre controversas, pelo fato de estas resultarem de acordo entre os interlocutores. A conclusão deve ser mais rica que as premissas; ser reivindicada pelo narrador como uma perspectiva que deve encerrar o debate e, finalmente, em se referindo ao povo, este não deve ter a obrigação de aceitar a conclusão, sendo responsável pela sua afirmação ou negação.

Seguindo a linha do estudo dos argumentos, Medeiros & Tomasi (2004) apresentam uma tipologia, afirmando que um texto argumentativo pode apresentar argumentos nomeados como: por exclusão, pelo absurdo, de autoridade, contra o homem, por analogia e com maior razão. Os três primeiros podem assim ser entendidos: *por exclusão*, quando várias hipóteses são paulatinamente excluídas para chegarmos à considerada como certa ou verdadeira; *pelo absurdo*, quando há evidência dos fatos e; finalmente, *de autoridade*, quando a própria autoridade confere credibilidade para convencer o receptor a fim de que aceite a mensagem. Os três últimos argumentos assim podem ser explicados: a) *por analogia*, que é baseado na semelhança existente entre duas realidades; b) *com maior razão*, que é explicado por estabelecer uma escala de valores entre termos; e, finalmente, c) *contra o homem*, segundo o qual, o argumento é válido apenas contra a pessoa à qual se dirige.

Os autores abordam ainda a existência de elementos que podem funcionar como mecanismos de argumentação, assim denominados: metáfora, metonímia, ironia e estilo. Esses mecanismos favorecem o estabelecimento das forças argumentativas de um texto. Breton (1999) faz apreciações precisas

acerca dos argumentos, que, pela extensão do assunto, apenas tomamos como referência cinco argumentos dentre os existentes na literatura por ele apresentada, tais como: a afirmação pela autoridade, pela competência, pelo testemunho, pela definição e pela associação.

Quanto às considerações alusivas ao argumento pela *autoridade*, dizemos que o real descrito pelo enunciador é aceitável pelo receptor pelo fato de a pessoa que o descreve ter autoridade para fazê-lo. Há confusões entre autoridade e poder: este último termo está ligado às noções de força, coação e violência; o primeiro diz respeito ao campo mesmo da argumentação.

Em relação ao argumento pela *competência*, diz respeito ao fato de haver uma suposição de que haja uma competência de caráter científico, técnico, moral ou profissional que vai tornar legítimo o olhar sobre o real que deriva dessa competência. Nessa mesma linha, temos o argumento pelo *testemunho*, quanto se enuncia que o “testemunho de um fato terá mais peso para propor seu enquadramento em uma perspectiva argumentativa” (BRETON, 1999, p. 83); pela *definição*, quando ela se diz propícia à argumentação, e finalmente, pela *associação*, quantos são feitos reagrupamentos, confrontações e aproximações inéditas.

Quanto à perspectiva crítica do discurso, notifica-se que qualquer gênero produz e reproduz não somente conhecimentos, mas também crenças por meio dos diferentes modos de representação da realidade. Além disso, estabelece as relações sociais, bem como reforça ou reconstitui identidades.

A capa do jornal Diário da Serra de domingo e segunda-feira (18 e 19 de agosto) traz como manchete principal os seguintes dizeres “Para secretário, entidade é a origem da avalanche de ações por remédio”, ressaltando ainda, que para o secretário de saúde, agora já está bem clara origem de avalanche de ações e que a motivação das auditorias já levaram a Secretaria Municipal de Saúde descobrir que quatro pacientes não são domiciliados e nem residem na cidade de Botucatu – SP.

Em síntese das matérias veiculadas no jornal na data acima mencionada, podemos dizer que segundo as declarações de Cláudio Miranda (Secretario da Saúde).

“Agora quero iniciar um dialogo franco e aberto com ABAD e os médicos que atendem seus associados e também com o poder judiciário, para encontrar uma solução que possa colocar um freio na sangria dos cofres públicos. Relatando ainda o principio da equidade”.

No dia 20 de agosto de 2013 o Jornal "Diário da Serra" de Botucatu - SP traz como titulo da página A3: "Médica que atende na ABAD divulga nota de esclarecimento no facebook", no entanto, a relevância do caso e a importância sobre o respeito ao dinheiro público não está em questão, pois, a "Médica afirma que não induz paciente a entrar na justiça" e também se coloca a disposição da Secretaria Municipal de Saúde para elaborar protocolos clínicos aos diabéticos, ratificando então, o pensamento do corpo diretor da Organização Não Governamental (ABAD) que traz a seguinte matéria "Presidente da ABAD diz que a conclusão da Secretaria de Saúde não é novidade”.

Retomemos então, para fatos que norteiam o estudo de caso apresentado nesse trabalho, pois, as demonstrações e as diferenças entre os tipos de *accountability* já estão explicitados no decorrer do texto que se apresenta, no mais, inserimos também, uma análise do discurso de cada agente que se apresentou na discussão desta importante agenda, todavia, observamos também, a inoperância do Conselho Municipal de Saúde, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário que não se manifestaram nesse caso, contudo, é mister, dizer que a discussão de quem é o Quarto Poder, apresentamo-nos aos fatos e os mesmos respondem por si só.

Ao analisarmos o papel da Mídia no caso, foi de suma importância para a imparcialidade desse autor, pois, analisar os discursos pautados em sentimentos e pertencimento, acredita - se que pode ser motivado a influenciar as conclusões que se determinam.

A quantidade das despesas com gastos de remédio de média e alta complexidade encaminhados para que a municipalidade assuma a responsabilidade conforme consta nas matérias do jornal “Diário da Serra” de Botucatu – SP entre os dias 16 de agosto a 1 de setembro de 2014.

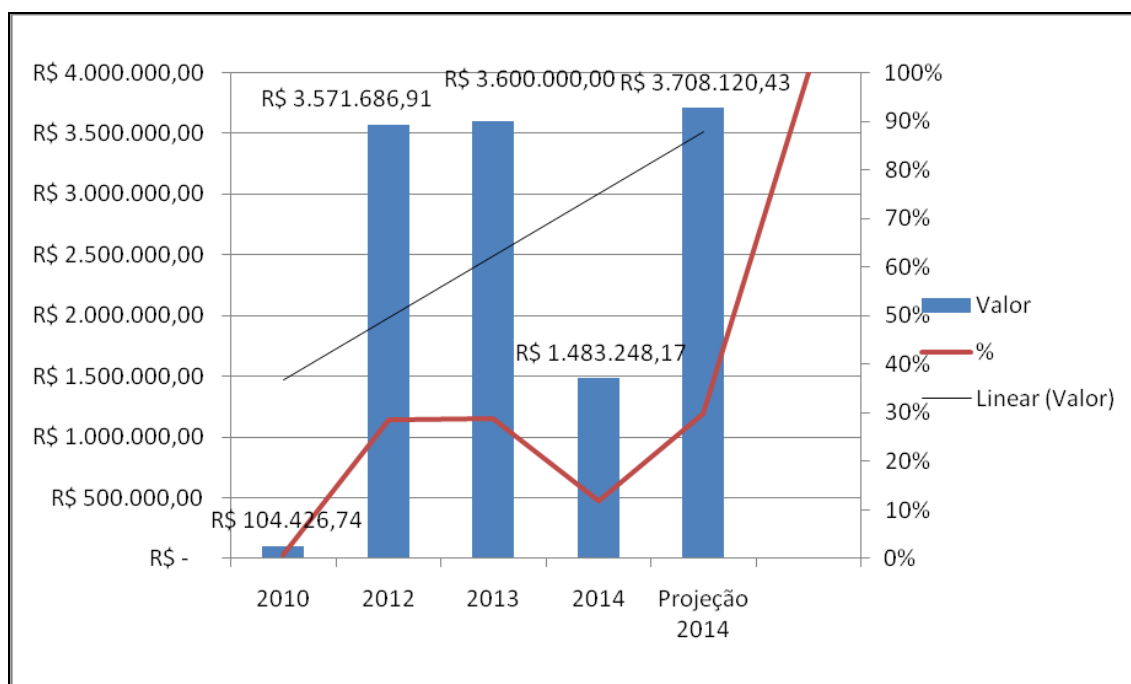
O município de Botucatu – SP recebeu cerca de aproximadamente 2600 ações judiciais que totalizaram somente à custa com os remédios de média e alta complexidade no período de 2010 a 2014 os seguintes valores:

Tabela 1 - Custos de Remédio de Média e Alta Complexidade

Ano	Valor	%
2010	R\$ 104.426,74	1%
2012	R\$ 3.571.686,91	29%
2013	R\$ 3.600.000,00	29%
2014 ¹⁰	R\$ 1.483.248,17	12%
Projeção 2014	R\$ 3.708.120,43	30%
TOTAL	R\$ 12.467.482,25	100%

Observamos que, a figura abaixo demonstra qual a linha de tendência traçada para o futuro e a possibilidade do Município de Botucatu - SP estar prestes a comprometer uma cota parte de grande significado do orçamento para a pasta da Secretaria de Saúde.

Figura 2 - Gráfico de Tendência dos Custos de Remédios de Médio e Alto Custo



Finalmente, observamos a conexão das informações e das realizações dos agentes envolvidos, portanto, direcionamos o cruzamento das informações

¹⁰ 2014 - Valores referentes ao Primeiro Semestre de 2014.

entre o CMS e a Mídia para observar se ambos agiram ou omitiram na realização da *accountability*.

7. CMS – BOTUCATU X MÍDIA

Não obstante terem sido criados em um contexto em que todo avanço da participação popular seria um ganho para a sociedade civil, hoje a prática dos conselhos de saúde, em nível municipal, merece uma avaliação mais crítica e capaz de apontar os desafios e as contradições em relação ao controle público¹¹ e a participação popular no SUS, tendo como enfoque a questão da comunicação social.

Acreditamos que inúmeros obstáculos têm dificultado o cumprimento das funções dos conselhos, transformando-os, em muitos casos, em meras instâncias homologatórias das decisões dos gestores e reiterando a verticalidade do poder na área de saúde em contradição com os princípios democráticos que nortearam a sua criação. Gilson Carvalho, por exemplo, observa que a prática dos conselhos de saúde tem sido usada “apenas como pró-forma e como vitrine de decisões democráticas. Uma ilusão de transparência, participação e democracia!” (CARVALHO, s/d)

A partir dessa constatação Carvalho faz três perguntas:

[a] até que ponto as pautas, as resoluções, os encaminhamentos dentro dos conselhos estão cuidando das coisas essenciais ou são simulacros a cuidar da periferia das coisas, das migalhas concedidas pelos dirigentes; [b] Quais os conselhos que realmente trabalham em cima das suas duas únicas missões constitucionais: cuidar do plano (o que deve ser feito) e do acompanhamento e fiscalização, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (se foi feito e o que devia ser feito)? e [c] Até que ponto, o não mexer no essencial, é muito bom para os governantes? A aparência é de democracia, participação. A prática pode ser de simulacro disto mesmo¹².

¹¹ Preferimos usar aqui a expressão “controle público” a usar a expressão “controle social”, pois esta última é tributária de conceitos originários da Psicologia e da Sociologia voltados para explicar o controle da sociedade sobre os indivíduos. Segundo Antônio Ivo de Carvalho, controle social é um termo que serve para designar os processos de influência do coletivo sobre o individual, mas que na idéia da reforma sanitária foi alterado, visando a significar o processo e os mecanismos de influência da sociedade sobre o Estado, com base no pressuposto de que a sociedade representava o interesse geral e o Estado, os interesses particulares, de acordo com o contexto político em que foi formulado, isto é, nas décadas de 70 e 80 (CARVALHO, 1997). Ademais, consideramos que a expressão controle público também expressa melhor a idéia de *accountability* na área de saúde e presente nos conselhos, conforme discutiremos ao longo deste trabalho.

¹² As citações de Gilson Carvalho foram baseadas no texto “Conselho de saúde, hoje e sempre, sem complicação” (s/d), que encontramos na internet, embora não tenhamos logrado obter a data e a fonte de sua publicação. Apesar disso, optamos por citá-lo pela relevância que julgamos ter para uma discussão crítica sobre os conselhos de saúde.

Mas essas indagações feitas por Gilson Carvalho não são isoladas. É crescente o número de estudiosos ou de pessoas engajadas com a idéia do controle público ou social que acreditam nos princípios que nortearam a criação dos conselhos, que avaliam criticamente o seu funcionamento, como Antônio Ivo de Carvalho, segundo o qual:

A efetiva descentralização da gestão e a ampla disseminação dos conselhos de saúde por todo o país são lembradas positivamente em todos os inventários sobre realizações do SUS, como inovações que “pegaram”. Entretanto, não é claro seu papel nos futuros desdobramentos do SUS e da Reforma Sanitária oscilando entre dois extremos em que, por um lado, são tratados como heróicos guardiães do SUS e, de outro lado, como construções fúteis de escassa potência política. (CARVALHO, 1997, p. 94)

Segundo ainda Ivo de Carvalho, os conselhos hoje vivem sua trajetória prática em meio a um conjunto de dilemas e ambigüidades, decorrentes dos marcos conceituais e contingências políticas de onde se originaram.

Pertencem ao governo ou a sociedade? Devem governar ou fiscalizar? Devem ampliar suas responsabilidades executivas ou aprimorar seus mecanismos de acompanhamento?

Embora subestimados ou superestimados por uns e outros, todos aceitam que o papel dos conselhos é o de funcionar (bem ou mal) como arenas decisórias capazes de sustentar a idéia de que é possível a intervenção da sociedade nas políticas públicas da saúde. A sociedade organizada e representada nos conselhos teria como finalidade direcionar, corrigir ou reformular tais políticas a favor dos interesses populares e/ou públicos.

Entretanto, não é difícil constatar que, na prática cotidiana dos conselhos, encontraremos inúmeras variáveis que impedem ou dificultam o exercício dos princípios constitucionais a eles designados¹³.

Sintetizamos aqui, em duas hipóteses, algumas dessas variáveis que inibem, dificultam ou atrofiam as ações dos conselhos:

(a) As profundas desigualdades materiais e simbólicas da sociedade reproduzem-se no interior dos conselhos, reiterando a verticalidade do poder e

¹³ As principais funções do conselho são: a) atuar de forma independente, embora integrada, da instância executiva (secretarias municipais, estaduais ou Ministério da Saúde); b) exercer as funções de fiscalizar o funcionamento e a aplicação dos recursos financeiros do sistema de saúde (função fiscalizatória); c) definir as políticas e as prioridades de saúde; d) avaliar e deliberar sobre plano de saúde e convênios (função deliberativa); e) avaliar ou opinar sobre outras questões da saúde (função consultiva).

dificultando a comunicação entre os seus membros e, por conseqüência, a prática do controle público;

(b) Sem um melhor entendimento sobre as questões inerentes à hipótese **(a)** e sem entender claramente o impacto que elas têm na dimensão cognitiva e comunicacional no cotidiano dos conselhos e respectivos conselheiros, dificilmente conseguiremos entender as razões que travam o funcionamento dos conselhos.

São essas duas hipóteses que discutiremos ao longo deste trabalho¹⁴.

7.1 O jogo do poder nos conselhos

Mas para a concretização dos ideais do controle público no âmbito dos conselhos de saúde, eles dependem da maneira como ali funcionam os núcleos de poder e de que maneira ocorre às interações entre os representantes do governo, dos trabalhadores e dos usuários, o que envolve a idéia de poder e comunicação.

Por exemplo, muitos representantes do governo ou do sistema privado apenas toleram os conselhos porque estes estão previstos institucionalmente. Na prática são refratários a essa forma de controle e, em conseqüência, agem buscando reduzir o seu papel fiscalizador ou deliberativo a meros rituais de legitimação de políticas e decisões supostamente democráticas.

Já outros argumentam que os conselhos são instâncias inócuas para melhorar politicamente o funcionamento do sistema de saúde porque costumam ser transformados em instâncias de conflitos, de impasses político-partidários ou servindo como trampolim político para muitos de seus membros, deixando em plano secundário as reais necessidades de discussão e decisão sobre as questões de saúde.

Em conseqüência, avaliam que os conselhos deveriam ser apenas instâncias homologatórias das decisões do gestor (a instância entendida como sendo tecnicamente preparada para promover o bem comum) ou, no máximo, como instância corretiva das ações por ele desencadeadas (*feedback*), atendendo assim muito mais à formalidade legal do sistema do que propondo formas de alteração nas relações de poder entre governo e sociedade.

¹⁴ Interessa-nos, no escopo deste trabalho, analisar tão somente a prática dos conselhos municipais de saúde, descartando os conselhos estaduais e o Conselho Nacional de Saúde, por não termos dados suficientes sobre o que neles ocorre e pelas particularidades que os diferenciam dos primeiros.

De outro lado, como uma instância de poder, os conselhos tornam-se, freqüentemente, alvos de disputas político-partidárias e, ocupados por militantes partidários, os conselhos transformam-se em uma arena de embate entre diferentes forças que nem sempre conseguem separar claramente o interesse partidário do interesse público da saúde. Ademais, os militantes partidários, por serem mais bem preparados, discursivamente, dominam o ambiente e fazem calar vozes dos não militantes ou dos representantes populares não tão bem preparados discursivamente, principalmente nas cidades do interior, onde se situa a maioria dos conselhos: “Viramos o salame do sanduíche”, expressão de um conselheiro-usuário, não militante partidário, para se referir à feroz disputa dos partidos travada no conselho a que pertence.

Se o partido é de oposição, a guerra contra o gestor torna-se insuportável e, se é de situação, nada é criticamente discutido. É uma verdadeira guerra de posições, bem ao estilo gramsciano, com graves conseqüências para a idéia de controle público. A experiência mostra-nos que, quanto mais um conselho é partidarizado, menos ele atua na dimensão do controle público¹⁵.

Outro problema que surge é quando o conselheiro, principalmente representante dos usuários, é cooptado pelo gestor em troca de pequenos favores, fichas médicas, exames para amigos, vizinhos ou parentes, fazendo alterar suas votações e posições dentro do conselho, quando não empregos na administração pública.

Já os trabalhadores que se insurgem contra o gestor sentem o peso do poder através de retaliações diretas ou indiretas (não promoção, suspensão, transferência de setor) ou, ao contrário, quando se alinham ao gestor, são recompensados. Em um caso ou outro fica evidente a atrofia comunicacional provocada no conselho.

Também não é incomum cidadãos buscarem ser eleitos conselheiros com o claro objetivo de usar o conselho como trampolim para disputar cargos eletivos, deixando os interesses da saúde em segundo plano. Acompanhando

¹⁵ Julgamos que a participação de militantes partidários não deve ser considerada como algo negativo, pelo contrário. Eles muito podem ajudar qualquer conselho e contribuir para melhorar a participação dos outros representantes. No entanto, a crítica refere-se a eles quando atuam em bloco com base no interesse político-partidário e desconsideram que se transformam em mais uma fonte vertical de poder nos conselhos, com objetivos outros que não o interesse público na saúde.

esses problemas, constata-se também o baixo número de renovação de conselheiros. Passa-se de uma legislatura para outra com poucas renovações, sendo que alguns conselheiros se perpetuam no cargo, impedindo o surgimento de novas lideranças. Se, por um lado, isso pode ser positivo, pois são conselheiros com maior experiência, por outro lado, isso é negativo por dificultar a renovação e manter inalteradas as práticas discursivas do conselho. Se o conselho vai bem, tudo continua como está, mas se vai mal, dificilmente o conselheiro reeleito aceita mudanças nas regras do jogo às quais está acostumado¹⁶.

Mas a dificuldade mais grave que encontramos para o funcionamento dos conselhos está relacionada com a assimetria das lógicas simbólicas presentes nos fluxos comunicacionais e informacionais, o que nos faz retomar aqui a hipótese **(a)** (“As profundas desigualdades materiais e simbólicas da sociedade se reproduzem no interior dos conselhos, reiterando a verticalidade do poder e dificultando a comunicação entre os seus membros e, por conseqüência, a prática do controle público”).

Com isso estamos querendo dizer que as assimetrias sociais e simbólicas da sociedade têm forte impacto nos processos comunicacionais dos conselhos, tendo em vista a origem social dos conselheiros, os diferentes interesses dos quais são portadores e a maneira como eles entendem as questões da saúde e do controle público. Se levarmos em conta o princípio de que nenhuma prática social ou política pode ser exercida sem os respectivos processos comunicacionais e disponibilidade de informações, nem sempre a ausência ou disponibilidade de uma e outra coisa significam a existência de uma comunicação capaz de nortear debates ou aglutinar as pessoas em torno de consensos, visando ao interesse coletivo na saúde.

Para que isso ocorra é necessário um mínimo de igualdade cognitiva e política entre os seus membros para quebrar a assimetria dos fluxos simbólicos norteadores da ação.

¹⁶ A pouca renovação dos conselheiros também revela um aspecto dramático da participação popular, pois o número de pessoas dispostas a prestar um serviço voluntário de relevância pública não remunerado é muito pequeno, como mostra magistralmente Pedro Demo as dificuldades em relação à cultura do trabalho voluntário e do associativismo no Brasil em seu livro *Democracia pequena* (ver referências).

Sendo as relações simbólicas e sociais assimétricas, a compreensão, o peso e o entendimento das questões colocadas em questão nos conselhos são diferentemente interpretadas por cada segmento ou conselheiro. A participação de cada um é proporcional a apenas aquilo que se coloca dentro do seu horizonte social de entendimento, ou seja, dos marcos cognitivos que delimitam e facilitam o nosso entendimento do mundo e das coisas e que nos permitem interpretar e codificar as mensagens sociais em termos individuais ou coletivos.

Por exemplo, a própria idéia de controle público (O papel da Mídia, do Conselho de Saúde e de Órgãos de Controle Horizontal) faz parte de uma lógica conceitual abstrata (no bom sentido), que não foi nem interpretada diferentemente por cada segmento ou indivíduo dentro dos conselhos, não demandando deles uma familiaridade com a idéia de ética e de política pública.

Aqueles que detêm maior competência cognitiva e simbólica entendem com mais clareza esse conceito, mas outros nem sempre, pelo fato de que é um conceito ainda não perfeitamente integrado ao escopo das ações sociais da sociedade brasileira. Da mesma forma que *a accountability*, não pela palavra, mas pelo tipo de ação política que representa e com pouca tradição em nossa experiência coletiva.

Mas também as assimetrias cognitivas e simbólicas podem ser provocadas pela difusão equivocada do conceito de controle público. Por exemplo, em muitos cursos de capacitação ou formação de conselheiros que presenciamos, era enfatizada a função fiscalizatória em detrimento da formação cidadã, mais voltada para a ética pública e as contrapartidas para o seu exercício, requisito fundamental para a atuação do conselheiro de qualquer segmento. Sem isso, exacerbava-se o papel de “cão de guarda” do conselheiro em relação ao sistema de saúde, em detrimento de uma formação que permitisse a ele intervir de forma eficaz e cidadã nos debates, na construção de consensos democráticos, e servir de caixa de ressonância dos interesses comunitários e públicos, além do trabalho de fiscalizar.

Se por um lado essa exacerbação do papel de vigilante do sistema de saúde por parte do conselheiro foi negativa, porque não significou uma forma de equilíbrio do poder (poder e contra poder), por outro lado, não raras vezes, ela reduziu a sua responsabilidade, criando a ilusão de que a fiscalização era o

próprio controle público e não apenas uma parte dele, favorecendo o proselitismo participatório. Em conseqüência, as dimensões fiscalizatórias transformam-se em obsessão com o controle burocrático e administrativo das secretarias de saúde, envolvendo, principalmente, o atendimento à saúde (o médico que atrasou, a falta de medicamentos, a carência nos transportes, etc.) e negligenciando as macro questões ou questões essenciais das políticas públicas, como os diagnósticos e as carências de saúde, assim como os debates sobre os planos, programas e prioridades da área, os resultados obtidos e as prestações de conta igualmente, os ricos relatórios gerados nas conferências de saúde são negligenciados e nem sempre adequadamente analisados como uma das fontes para o estabelecimento de prioridades no planejamento da saúde e para a própria pauta do conselho.

Os destinos desses relatórios costumam ser as gavetas da administração e, na conferência seguinte, discute-se quase que as mesmas coisas, detectando os mesmos problemas, em um ciclo de inércia que pouco afeta a política de saúde verticalmente definida pelo gestor.

Diante dessas situações, no caso dos usuários, comunicação entre os representantes populares e a população que os elegeu torna-se cada vez mais atrofiada. A população, quando quer reclamar ou sugerir alguma coisa para a saúde, vai direto ao prefeito, ao secretário, à polícia ou à promotoria de saúde, mas, muito raramente, vai ao conselho, porque a interação conselho - sociedade é demasiadamente fraca ou inexistente devido aos poucos canais de comunicação utilizados para essa finalidade.

Mas por que isso ocorre? Além de uma formação equivocada, que já mencionamos, a inoperância dos conselhos tem a ver também com a lógica simbólica que preside a ação social dos conselheiros. A idéia de controle público é mais inteligível para a maioria dos conselheiros quando se trata da perspectiva da vigilância concreta de casos que ela compreende, como o caso do médico que chegou atrasado, o funcionário que maltratou o paciente, a obra paralisada do posto de saúde do bairro, a falta ou precariedade dos transportes, a ambulância que não pegou o paciente, e assim sucessivamente.

Mas quando se trata, por exemplo, de discutir e de definir, debater e aprovar o plano municipal de saúde, de definir prioridades na saúde pública e

na aplicação dos recursos financeiros ou apreciar balanços financeiros, a palavra é a do gestor, e a maioria do conselho, em geral, fica muda. E aqui fica evidente a assimetria simbólica que permeia os segmentos e os membros dos conselhos, pois a lógica abstrata e conceitual presente em documentos ou em atos discursivos sobre macro aspectos ou aspectos essenciais da saúde fogem da lógica simbólica dos conselheiros, principalmente dos representantes populares¹⁷ ser de verticalidade ou de horizontalidade, o que vai depender de como essas variáveis sejam apreendidas e colocadas em prática nos conselhos.

E vale acentuar que o poder e/ou a característica de um dado discurso está diretamente vinculado à localização social dos interlocutores e de acordo com as competências culturais, simbólicas e políticas de que são portadores. Essas variáveis estabelecem e explicitam o elo entre a ação, o significado da ação e as relações sociais, gerando o que Paulo Freire chama de *práxis*.

No entanto, Freire lembra que o ato comunicativo eficiente se dá apenas quando os sujeitos são reciprocamente comunicantes e que a comunicação seja percebida dentro de um quadro significativo comum ao outro sujeito: “Se não há este acordo em torno dos signos como expressões do objeto significado, não pode haver compreensão entre os sujeitos, o que impossibilita a comunicação” (FREIRE, 1971, p. 68).

Ora, impossibilitada a comunicação (em função das assimetrias), predomina na arena dos conselhos uma situação de permanente falta de comunicação, fazendo com que a reciprocidade de atos e palavras tenha pouca consistência na determinação das políticas de saúde, fazendo prevalecer verticalmente algumas vozes como instância de poder em detrimento de outras.

7.2 O jogo da comunicação

Como já dissemos o exercício do controle público nos conselhos de saúde só pode ocorrer em um determinado campo cultural ou político em que existam informações disponíveis e a capacidade dos atores sociais que ali

¹⁷ Para evitar esse tipo de constrangimento, alguns conselheiros buscam assessoria de outros conselheiros ou especialistas que podem ajudar a decodificar os documentos originários do gestor.

atuam em interpretar e atribuir novos sentidos a elas (alteridade). No entanto, o processo comunicacional tanto pode ser determinado quanto alterado pelas redes de poder que sobre ele atuam, lembrando que os indivíduos agem e interagem a partir de diferentes situações e inserções nas situações vivenciadas.

Sendo assim, o que impede que esse processo comunicacional ocorra no contexto dos conselhos municipais de saúde?

Porque ele depende muito do poder e da posse do manejo de diferentes recursos materiais, simbólicos e discursivos que direcionam a ação social em curso. Assim, por exemplo, quando os indivíduos entram em uma relação de conflito, essas variáveis aparecem de maneira mais cristalina, assim como as evidências de que alguns têm mais recursos que os outros, inclusive para alterar, substantivamente, determinadas situações.

Essa questão pode ser observada, por exemplo, através da dinâmica dos conselhos de saúde com o conselheiro-usuário. Este é, muitas vezes, originário de uma camada popular ou de uma comunidade rural e, ao chegar ao conselho, traz consigo tanto os traços culturais dessa origem quanto as marcas e os distintivos ideológicos presentes em seu horizonte histórico e perceptivo, como o capital e a competência cultural que possui (educação, embaraço/desembaraço com as regras da linguagem), que tanto podem aproximá-lo quanto distanciá-lo das questões colocadas nas pautas dos conselhos de saúde.

Em relação aos conselheiros dos outros segmentos, podemos dizer que a representação ocorre de maneira diferenciada. Por exemplo, o representante do corpo médico fala por uma categoria específica, cujos contornos simbólicos e técnicos são perfeitamente visíveis e legitimados no plano social, isto é, suas expectativas e formas de atuação são delimitadas por uma atividade clara e hierárquica de poder a respeito das questões da saúde, e que são corporativamente compartilhadas por seus pares e pela sociedade.

No caso dos prestadores de serviços, a representação ainda é mais simples e clara, pois está diretamente relacionada com seus interesses particulares, em que pese à possibilidade de emitirem pareceres políticos sobre outras questões do sistema de saúde.

Em contrapartida, a visibilidade social e de poder dos representantes dos usuários é bem mais difusa e sujeita a outras variáveis que nem sempre facilitam a sua participação. Por exemplo, as barreiras simbólicas impostas pela hierarquia social que separam um segmento do outro e se revelam no comportamento, na maneira de falar e de articular conceitos e idéias que nem sempre coincidem com a lógica do discurso abstrato, burocrático ou técnico. Essas diferenças são visíveis através da linguagem, na qual as moedas culturais têm diferentes valores de troca, sendo sua cotação baixa quando se trata dos conselheiros-usuários, limitando assim as possibilidades de provocar mudanças substantivas na política de saúde. E, independentemente das intenções dos sujeitos, é através dessas formas sutis de comunicação que se reafirma uma razão autoritária, que pode comprometer, significativamente, a idéia de controle público.

Os papéis sociais e as formas de percepção, tanto no sentido vertical (hierarquia e competência simbólica) quanto horizontal (identificação por segmento e competência simbólica) influenciam e determinam o grau de participação dos membros dos conselhos de saúde. Em primeiro lugar, porque a participação se dá através de uma forma de construção social (percepção, valoração e formas de expressão) como resultado do processo interacional que acontece entre os indivíduos. Em segundo lugar, porque cada membro do grupo faz uma interpretação pessoal de cada situação, como uma construção cognitiva, em que os papéis sociais e os fatos requerem uma interpretação ativa por sua parte, tanto para agir quanto para se retrair diante das questões colocadas pelo ambiente da ação social.

Acreditamos que essas questões estejam diretamente relacionadas com os diferentes repertórios discursivos presentes em cada conselho de saúde, já que em um mesmo ambiente podem coexistir diferentes contextos comunicativos que interferem significativamente na produção, circulação e recepção de mensagens, como a diversidade sociocultural, que marca a ação e a prática discursiva dos segmentos que compõem os conselhos. Em outras palavras, estamos diante de relações de poder presididas por diferentes formas de competência, como a do saber, do poder dizer e saber dizer e do poder fazer, que determinam à práxi discursiva na arena dos conselhos de saúde.

A percepção dos conselheiros a respeito desses processos depende de sua competência simbólica, das situações ou desafios concretos nos quais se envolvem nos conselhos e das possibilidades de subversão das relações assimétricas, das condições de funcionamento do conselho e da disposição política para o diálogo ou estabelecimento democrático de consensos, entre outras coisas.

Os papéis sociais, as formas de percepção e o capital simbólico de cada um ou de cada segmento influenciam e determinam o grau de participação dos membros dos conselhos de saúde. Em primeiro lugar, porque a participação demanda formas de percepção e de expressão cujos valores oscilam de acordo com o lugar e o capital simbólico de cada participante.

Em segundo lugar, porque, individualmente, cada membro do grupo faz uma interpretação pessoal de cada situação a partir da percepção que um ator social tem do outro, percepção que irá depender dos tipos de interações ali existentes, ou seja, se são mais ou menos simétricas.

No caso em estudo, observamos que os atores do Conselho Municipal de Saúde (CMS) em nenhum momento foi argüido pelo Jornal “Diário da Serra” no período de 16 de agosto a 01 de setembro de 2013, no entanto, observamos também, que o CMS não colocou esse assunto em pauta nas reuniões no ano de 2013 até 2014, conforme demonstramos na Tabela abaixo:

Tabela 2 - Relação de Atas do CMS de 2013 a 2014

ATA	DATA	PRESENTES	RESUMO - ATA	TEMA¹⁸
205	16/01/2013	16	Por falta de quórum, a reunião foi apenas informativa: Atribuições e importância do Conselho.	NÃO
206	31/01/2013	23	Indicação de dois membros para Fórum Permanente; participação dos conselheiros no Conselho de Curadores da Fundação UNI; outra instância Programa Pró-Saúde.	NÃO

¹⁸ - TEMA: Cumprimento do Poder Executivo sobre as Ordens Judiciais para o Fornecimento de remédios de marca para diabéticos no município de Botucatu - SP

207	21/02/2013	15	Apresentação de Proposta de Governo Sec. Mun. da Descentralização e Participação Comunitária de Botucatu; Eleições para a nova composição do Conselho, gestão 2013/2015.	NÃO
208	21-03-1013	16	Reflexão sobre o papel dos Conselheiros; andamento dos trabalhos da Comissão Eleitoral, não houve votação - falta de quórum.	NÃO
209	18/04/2013	18	Apresentação dos membros e serviços prestados pela ABEM; Explicação do Programa de Rádio "Café com Opinião" - F8; Explicação de sobrecarga dos Agentes de Saúde na Unidades; Prestação de contas do 3º Quadrimestre da Saúde de Botucatu; Apresentação do projeto PET REDES.	NÃO
210	16/05/2013	19	Apresentação da VISA e suas atribuições; Leitura de Atas Pendentes (205, 206 e 207); Aprovação das atas 208 e 209; Apresentação do Relatório de Gestão do Sec. Mun. De Saúde (período de Jan - Dez 2011).	NÃO
211	23/05/2013	16	Preparação para eleição do novo Conselho (encontros abertos a todos interessados); Apresentação de ações da APA e orientações a população; Apresentação das despesas da Fundação UNI; Questionamento sobre a quantidade de atendimentos médicos (Unidade Jardim Iolanda).	NÃO
212	20/06/2013	20	Andamento dos trabalhos da Comissão Eleitoral; Questionamento sobre a participação dos usuários representantes da UNESP; Expressão a insatisfação apresentada na reunião do CONUS (Jardim Peabiru); Explicação sobre o cargo de agentes comunitários (contratação deve ser por meio de concurso público); Leitura das atas 208, 209, 210 e 211.	NÃO

213	18/07/2013	23	Apresentação de vários projetos; Informação do orçamento previsto para 2013 (R\$ 86.000,00); Prestação de contas da Sec. Mun. de Saúde (1º quadrimestre de 2013); Informação sobre a porcentagem aplicada na Saúde nos últimos 05 anos.	NÃO
214	15/08/2013	20	Informações sobre APAPE; Retorno do andamento dos trabalhos eleitorais; Informação dos dados e a caracterização do Município, o perfil epidemiológico e do Sistema de Saúde 2014-2017.	NÃO
215	19/09/2013	21	Importância Medicina veterinária, Proposta Bolsa para Residência na área da saúde.	NÃO
216	03/10/2013	74	Certificados para Conselheiros da gestão passada, solicitação de comissão provisória até a realização de nova eleição.	NÃO
217	17/10/2013	38	Eleição do Presidente, Vice e Comissões. Prestação de contas do 2º Quadrimestre 2013.	NÃO
218	31/10/2013	36	Manifestação do desejo dos membros a candidatura para Eleição.	NÃO
219	21/11/2013	28	Linhas de ação a serem seguidas, objetivos e metas, referentes a 2013; Discussão 67 indicadores (33 Universais e 34 Específicos).	NÃO
220	12/12/2013	23	Entrega do resumo do Plano de Pactuação Municipal de diretrizes, objetivos e metas para 2014; Informação do recebimento de um televisor tipo LCD de 32'; informação de repasse de recursos financeiros para o fortalecimento e/ou aperfeiçoamento de iniciativas para à Saúde do Homem (PNAISH); leitura das atas 216, 217 e 218.	NÃO

221	16/01/2014	25	Apresentação sobre o Fórum Permanente Intersetorial de Saúde Mental; Leitura das atas 219 e 220.	NÃO
222	20/02/2014	24	Leitura da ata 221 (após alterações); Apresentação da planilha de pactuação Municipal de diretrizes, objetivos e metas referentes 2014; Informação de que parte da população não conhece a diferença entre Unidades Saúde da Família e Unidades Básicas e que faltam esclarecimentos à população.	NÃO
223	20/03/2014	21	Fiscalização das Comissões pendentes; Aprovação dos representantes do CIST; Aprovação dos membros Fórum Saúde Mental; Aprovação dos membros para representarem o Conselho de Ética da UNESP; Prestação de contas do 3º Quadrimestre de 2013; Questionamento sobre a taxa de administração da Fundação UNI.	NÃO
224	26/03/2014	15	Apresentação do Relatório Anual de gestão referente ao ano de 2013 - Botucatu.	NÃO
225	17/04/2014	21	Apresentação do Plano de Ações e Metas 2014 DST/AIDS; Apresentação do Relatório Anual de Gestão 2013 e aprovação do mesmo.	NÃO

Ousamos assim, demonstrar que o estudo de caso apresentado nesse trabalho não foi fulcro de estudo do Conselho Municipal de Saúde da cidade de Botucatu – SP, assim demonstrado na tabela 3, com referência fidedigna das Atas que foram extraídas do Portal da Transparência do Município de Botucatu – SP, no entanto, gostaríamos de destacar as Atas 214 e 215 que são instrumentos de análise do controle social que foi realizado pelo CMS no período que as manchetes dos jornais destacavam o assunto.

Apresentamos também, a análise das contas apresentadas em Audiência Pública da Saúde que demonstram e ratificam todas as informações acima demonstradas e ratificadas pelas bibliografias.

CONCLUSÃO

O presente trabalho apresenta uma grande variedade de agentes em uma agenda muito importante para a Administração Pública que tem por obrigação a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na utilização de no mínimo de 15% (quinze) percento do valor arrecadado pela municipalidade na Saúde.

Esse recurso deve atender os setores primários e secundários do município, no entanto, iniciamos o estudo para observar quais são os agentes que deveriam exercer a *accountability* vertical, horizontal e social, no caso dos cumprimentos das ordens judiciais para fornecimento de remédios de marca para diabéticos no município de Botucatu-SP, portanto, para que esse estudo se aprofundasse, iniciamos o levantamento de dados que a Mídia (Escrita), Jornal “Diário da Serra” do município, realizou em reportagens sobre o aludido caso.

A mídia iniciou esse trabalho como tentativa de demonstrar o PODER (Instrumento “Discurso”) que se tem e o que pode causar na sociedade política da cidade de Botucatu – SP, no entanto, esse objetivo, começou a desvirtuar para a realização do verdadeiro controle social (*accountability* social). Contudo, observamos que o Poder Executivo, na pessoa do Secretário de Saúde, aceitou debater e enfrentar a situação, pautando-se nos números e relatórios gerenciais de seus assessores.

O Poder Judiciário que corrobora para a aplicação de sanção e cumprimento dos mandados judiciais para o fornecimento de remédios de marca para diabéticos, em nenhum momento se apresentou na sociedade com o seu parecer e posicionamento em relação ao caso em epígrafe.

Já o Conselho Municipal de Saúde não se manifestou e nem se quer inseriu em sua pauta de discussão os assuntos inerentes ao estudo de caso apresentado.

A sociedade civil organizada, através da Organização Não Governamental (ABAD) participou da discussão através do seu presidente, advogado e sua médica que foram citados por diversas vezes, de estarem intermediando e encaminhando os portadores de diabetes para peticioná-la contra o Poder Executivo o direito à saúde, que está diretamente relacionada na utilização dos remédios de médio e alto custo para essa enfermidade, no

entanto, é mister, que a auditoria apresentada pelo Poder Executivo e publicada pela Mídia que em sua maioria a Médica da entidade (ABAD) foi a que teve maior número de pacientes servidos por essa ação.

Não, estamos aqui para analisar e apontar os culpados nessa agenda, porém, acreditamos que é de suma importância a visualização dos agentes que realmente realizam o controle social, *accountability* social, vertical e horizontal, assim sendo, finalizamos o nosso estudo com a possibilidade e o desejo de capacitar os conselheiros do CMS para que realmente saibam quais são, o que são e porque são os conselheiros dessa pasta tão importante para a municipalidade.

É cediço saber que gostaríamos de ratificar que a *accountability* foi realizado pela Mídia, Jornal “Diário da Serra”, e pelo Poder Executivo na pessoa do Secretário Municipal de Saúde, Dr. Cláudio Miranda.

A omissão e/ou a “prevaricação” dos agentes que detém o poder de fiscalizar os atos do Chefe do Executivo que em nenhum momento assim o fizeram e não demonstraram para a sociedade botucatuense que está comprometida com seu ofício de fiscalizar, levantar, abordar, discutir e de até denunciar os casos que destoam de uma boa administração e respeito pelo dinheiro público.

Reafirmamos que, a sociedade não pode se esvair da discussão de um problema de saúde pública e da democracia republicana.

Finalmente, apresentamos o relato de um munícipe que se manifestou de forma simples e objetiva na transcrição de um simples texto publicado no jornal “Diário da Serra” no dia 01 de setembro de 2013, conforme consta abaixo:

Assunto:

Profissionalismo Ético

Sobre a matéria como o título acima, Diário de 27 de agosto, minha opinião é a seguinte:

- Os médicos ao se formarem prestam um juramento público de se comprometerem a prestar atendimento humanitário com honestidade, profissionalismo e ética aos seus pacientes. A médica, assim o fez. Dessa

forma a homenagem é indevida, pois ela apenas cumpriu o seu dever e juramento.

- Os vereadores da base de sustentação do prefeito, signatários da homenagem, se realmente estivessem interessados em tentar solucionar o problema, deveriam atuar junto ao Ministério da Saúde e ao Sr. Ministro “candidato”, a envidar esforços para quebrar a patente de tal medicamento, pois assim todos ficariam atendidos: os médicos, a prefeitura e os doentes.

- Se o senhor prefeito, executivo do município, vier a dizer que não sabia da homenagem, deveria saber que a expressão “EU NÃO SABIA”, já causou muita polêmica.

- Por último, acho que o episódio deixou o Sr. Prefeito em uma posição incomoda e nessa situação, ético seria que houvesse algumas demissões: o Secretário da Saúde, (o único que realmente se preocupou com o problema), por ter interferido na área financeira, o Senhor Secretário da Prefeitura e o Senhor Líder de Governo na Câmara por terem conduzido o problema e a homenagem, sem o conhecimento e autorização do Sr. Prefeito, pois todos os três ocupam cargos de confiança;

*Atenciosamente.
Paulo Ranzini Nunes da Silva.
Munícipe - aposentado.*

Concluimos então, que o estudo de caso apresentado com todos os seus agentes apresentados e a importância dessa agenda não poderá se extinguir com esse trabalho, portanto, ousamos dizer, que continuaremos debruçados nesse caso de grande importância social e orçamentária para a cidade de Botucatu - SP.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, J. Co-Governance for *Accountability*: Beyond “Exit” and “Voice”. **World Development**, v. 32, n. 3, 2004. p. 447-463.

ALTHUSSER, Louis *Ideologia e Aparelhos Ideológicos de Estado*. IN ZIZEK, Slavoj. *Um Mapa da Ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ALVAREZ, Sônia; E. DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (organizadores) *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

AUTHIER-REVUZ, J. Heterogeneidade(s) enunciativa(s). In: **Cadernos de Estudos Lingüísticos**. Campinas, n.19, p. 25-42, jul./dez. 1990.

ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.) **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e *Accountability*. *Lua Nova*, v.55-56, p. 85-103, 2002.

BELTRÃO, Luiz. **A imprensa informativa**. São Paulo: Folco Masucci, 1969.

BENNETT, Lance W. et al. Managing Public Sphere: Journalistic Construction of the Great Globalization Debate. *Journal of Communication*, p. 437-454, Sept.2004.

BOBBIO, Nobert. *Liberalism and democracy*. London: Verso, 1988.

BOHMAN, James. *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Massachusetts: MIT Press, 2000.

BRETON, Philippe. (1999) *A argumentação na comunicação*. (Trad. Viviane Ribeiro) Bauru: SP: EDUSC.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CARVALHO, Gilson. *Conselho de saúde, hoje e sempre, sem complicação*. (internet, s/d).

CHAUÌ, Marilena *O que é ideologia*. São Paulo, Brasiliense, 1980.

CHARAUDEAU, Patrick. **O discurso das mídias**. Trad. Ângela M.S. Corrêa. São Paulo: Contexto, 2006.

CHARAUDEAU, Patrick e MAINGUENEAU, Dominique. **Dicionário de análise do discurso**. 2ª ed. São Paulo, Contexto, 2006.

CHARAUDEAU, Patrick. *Discurso político*. 1 ed. São Paulo: Contexto, 2008.

CHAPARRO, Manuel Carlos de. **Sotaques d'aquém e d'além mar: percursos e gêneros do jornalismo português e brasileiro**. Santarém: Jortejo, 1998.

Cidades@. Site desenvolvido pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 12 jan 2010.

CORTES, S. M. V. Pautas de reuniões e participação de usuários em conselho municipal de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 15, 2000. Suplemento.

CUNHA, Eleonora S. M. *Aprofundando a democracia: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos*. Dissertação (Mestrado)- Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

Cunill Grau, Nuria. Nudos críticos de la *accountability* societal: extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina, 2000. (mimeog.)

DENNIS, Evertt; GILLMOR, Donald; GASSER, Theodore L. (Eds.). *Media freedom and accountability*. New York: Greenwood Press, 1989.

FARIA, Claudia Feres. O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado)-Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FIGUEIREDO, A. C. Instituições e política no controle do Executivo. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 44, n. 4, p. 689- 727, 2001.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. 7. ed. Trad. Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

FOUCAULT, Michel. *A Arqueologia do Saber*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971.

GAMSON, William; MODIGLIANI, Andre. Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach. *American Journal of Sociology*, v. 95, n. 1, p. 1-37, 1989.

GERALDI, João Wanderley (1991). *Portos de passagem*. São Paulo: Fontes.
GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época; vol. 84)

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. The scope of *accountability*. In: GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard University Press, 1996. p. 128-164.

GRAMSCI, Antonio *Concepção dialética da história*. 6ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1986

Habermas, Jürgen. Introdução: delimitação propedêutica de um tipo de esfera pública burguesa. In: Habermas, Jürgen. *Mudanças estruturais na esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [Internet] [acesso em 12 nov 2011]. Disponível: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?>.

MALDIDIER, Denise. **A inquietação do discurso: (re) ler Michel Pêcheux hoje**. Trad. Eni Puccinelli Orlandi. Campinas: Pontes, 2003.

MAINGUENEAU, Dominique. **Análise de textos de comunicação**. Trad. Cecília P. de Souza e Silva. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005

MELO, José Marques de. **A opinião no jornalismo brasileiro**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

_____. **Lei n. 7.489**, de 19 de junho de 1997. Dispõe sobre a Conferência, Conselho Municipal e Conselho Diretor de Saúde.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. "Introductions" and "Elections and representation". In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.;

MANIN, B. (Eds.). **Democracy, Accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 1-54.

MEDEIROS, João Bosco & TOMASI, Carolina. (2004). *Português forense: a produção do sentido*. São Paulo: Atlas.

MELO, M. A. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, v. 16, n. 46, p. 55-68, jun. 2001.

O'DONNELL, Guilherme (2000). *Notas sobre várias accountabilities*. Mimeo

O'DONNELL, G. (1998) *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, CEDEC, n. 44, p. 27-103,

1998. O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44. São Paulo: 1998. p. 27-54.

ORLANDI, Eni Pulcinelli. **Discurso e Texto: formação e circulação dos sentidos**. 2. ed. Campinas: Pontes, 2005.

PÊCHEUX, Michel. **Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio**. Trad. Eni Puccinelli Orlandi. São Paulo: UNICAMP, 1988.

PRZEWORSKI, A. O Estado e o cidadão. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIN, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp; Brasília, ENAP, 1999, p. 325-359.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

REBOUL, Olivier. (1998). *Introdução à Retórica*. [trad: Ivone Castilho Benedetti]. São Paulo: Martins Fontes.

ROBERTS, Nancy C. Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the *Accountability Paradox*. *Public Administration Review*, v. 62, n. 6, p. 658-669, 2002.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B.S. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Ed. Afrontamento, 2003.

SCHEDLER, Andréas (1999) "Conceptualizing *accountability*" In: Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds.) *The self-Restraining State. Power and Accountability in new democracies*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers.

SILVA, I. M. F. *Conselhos de saúde: construindo uma nova linguagem*. Cuiabá: EduFMT, 1998.

SILVA, I. M. F. *Conselhos de saúde: construindo uma nova linguagem*. Cuiabá: EduFMT, 1998. 147 p

Smulovitz, Catalina & Peruzzotti, Enrique. *Societal accountability: the other side of control*. 2000. (mimeog.)

TABAJIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In: Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. DAGNINO, E. (org.), São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização - Efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA Ana Claudia C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Polis, 2000. p. 92-96.

TUCHMAN, Gaye. *Making news. A study in the construction of reality*. New York: Free Press, 1978.

WAISBORD, Silvio. *Watchdog journalism in South America: news, accountability and democracy*. New York: Columbia University Press, 2000.

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University, 2000.

APÊNDICE A

Pronunciamento - Associação Botucatuense de Diabéticos.

A Associação Botucatuense de Assistência ao Diabético (ABAD) vem a público esclarecer questões que foram apresentadas de modo truncado, distorcido, descontextualizado e desinformativo pelo veículo de comunicação O Diário da Serra, de propriedade do jornalista e político Pedro Manhães, que assina a série de factóides “a conta amarga do remédio”.

1. Os dados selecionados pelo veículo para dar “contexto” à gravidade da questão de saúde pública dos diabéticos de Botucatu, de fato, nem se aproximam disso: são dados auto referenciados, que relacionam dados do município com eles mesmos. Um esforço mais informativo aconteceria se fossem revelados indicadores que contextualizassem Botucatu em relação a outros municípios, uma vez que diabetes e outras doenças graves que exigem tratamentos de alto custo afligem pessoas sem discriminação geográfica.

2. O conceito de equidade foi completamente distorcido ao longo da série de reportagens. Equidade tem a ver com a aplicação do que é justo ao caso concreto, específico, e não a generalizações equivocadas como “a saúde pública só faz justiça quando atende todos da mesma forma, todos com a mesma lógica, quando trabalha com o princípio da equidade” (cf. p. A1 da edição 5.205 atribuída ao Sr. Secretário Municipal de Saúde, Cláudio Miranda). Já é tempo de o poder público municipal compreender que ignorar as diferenças não tem nada a ver com justiça nem com equidade. Equidade é um princípio que visa atingir concretamente a igualdade, não o contrário. Garantir-se o direito a um tratamento medicamentoso adequado ao caso concreto do paciente é o caminho para que ele viva com dignidade. É desanimadora essa visão de que a atenção à saúde pública deve basear-se na média. Se fosse assim, o paciente que necessita de uma aspirina, e o outro que necessita um medicamento de alto custo, ambos deveriam receber o mesmo medicamento inadequado para seus problemas, baseando-se no “custo médio”. Tal visão

comprova-se quando o Sr. Secretário afirma que “o que não podemos é continuar atendendo uns de um jeito que custa mais e outros de um jeito que custa menos”. Quer dizer que o atendimento de um caso de amigdalite e de um caso de diabetes tipo I devem ser de um jeito que custa a mesma coisa, Sr. Secretário?

3. Sobre a “origem da avalanche de ações por remédios” -- factóide utilizado pelo jornal Diário da Serra para tentar dar aparência de “furo de reportagem” a um antigo problema de saúde pública que não é exclusividade do município de Botucatu nem, tampouco, novidade -- cumpre-nos dizer que é lamentável os portadores de diabetes ainda terem que recorrer à Justiça para ter garantido seu direito a um tratamento medicamentoso que até hoje ainda não é fornecido gratuitamente pelo SUS. A ABAD não considera razoável a tese defendida pelo poder público municipal e reforçada pelo jornal O Diário da Serra, cujos efeitos práticos encaminham no sentido de que somente pessoas com condições financeiras poderão acessar tratamentos adequados para o diabetes, ampliando ainda mais o abismo social existente no Brasil e indo na contramão de qualquer princípio de equidade.

4. Se os medicamentos fornecidos gratuitamente pelo SUS incluíssem aqueles com alta eficácia para o tratamento da diabetes, não seria necessário recorrer-se à Justiça. Convidamos todos os senhores que têm questionado a atuação da ABAD a refletir se, no infortúnio de algum dia terem diabetes, buscariam os medicamentos mais eficazes para combatê-la, ou se contentar-se-iam com medicamentos de baixa eficácia -- e baixo custo -- apenas porque são os incluídos na RENAME. A ABAD espera que o mesmo tratamento que os senhores desejarem para si próprios, seja aqueles que todos os demais cidadãos portadores de doenças que prescindam de medicamentos de alto custo também recebam. Infelizmente, os medicamentos similares e genéricos não têm sido eficazes no combate à diabetes, ainda que sejam baratos.

5. Quanto ao orçamento do município destinado à saúde pública dos botucatuenses, temos absoluta convicção de que o que não faltam são oportunidades para que a administração pública municipal aprimore suas tecnologias de planejamento e de gestão pública para evitar desperdícios e desvios e, com isso, não precisem colocar na conta dos medicamentos para

portadores de diabetes um eventual “comprometimento de todo o orçamento do município”. Inclusive, ampliar-se a transparência das ações governamentais e do orçamento municipal seria uma iniciativa que mereceria nosso aplauso.

6. O jornal Diário da Serra esmerou-se na criação de manchetes sensacionalistas nas últimas semanas. A ABAD não entra com qualquer ação judicial enquanto pessoa jurídica, quem o faz são os próprios pacientes enquanto pessoas físicas. Não conseguimos compreender o que há de sensacional nessa “revelação”. Outro “furo de reportagem” é que “Receitas de sete médicos representam 65% dos remédios das ordens judiciais” (16.ago.2013, p. a3). Não por acaso, todos são médicos ultra especializados em doenças como diabetes e XPTO que, como já é tempo de o jornal esclarecer, exigem medicamentos de alto custo para um tratamento eficaz. O que não faltam são “pérolas” desse tipo na sequência de reportagens.

7. Finalmente, o jornal tem em mãos a oportunidade de realizar um trabalho investigativo que seja capaz de esclarecer a situação da saúde pública de Botucatu consolidando indicadores como o “custo médio por paciente com mandado judicial por ano” e o “número de pacientes com mandado judicial em relação à população” de Botucatu e de outros municípios, nos últimos 10 anos. Indicadores assim, contextualizados, acompanhados de menos sensacionalismo e mais Jornalismo, seriam muito apreciados não só pela ABAD, mas por toda Botucatu.

Botucatu, 01 de setembro de 2013.

ABAD

APÊNDICE B

Aliando os estudos da Análise do Discurso e da Comunicação

Este trabalho está orientado pelas teorias da Análise do Discurso Francesa aliadas a estudos sobre gêneros do discurso jornalístico. Unindo o lingüístico e o sócio histórico em seu quadro teórico, a Análise do Discurso (AD) de linha francesa surgiu em meados da década de 1960 e foi consagrada em 1969, a partir da publicação do número intitulado *A Análise do Discurso* da revista *Langages* e, principalmente, com o livro *Análise Automática do Discurso*, de Michel Pêcheux (Charaudaeu & Mainguéau, 2006). Três áreas do conhecimento científico estão articuladas em seu quadro epistemológico, são elas: o materialismo histórico, a lingüística e a teoria do discurso.

Tomando o autor mais representativo da Análise do Discurso de linha francesa, Michel Pêcheux elaborou seus conceitos sob a influência dos estudos de Louis Althusser, sobre ideologia, e de Michel Foucault, sobre discurso. Althusser (1985) define em sua obra *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*, que o funcionamento da ideologia dominante está concentrada nos Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE). Segundo o autor, esses aparelhos compreendem diversas instituições como família, religião, sindicatos e ainda veículos de comunicação que por meio do jornalismo são responsáveis por proporcionar aos cidadãos o direito à informação e os discursos presentes nesses veículos, além de articularem outros presentes na sociedade, fazem parte dos discursos que configuram o espaço social, atribuem valores e criam sentidos que organizam as relações de poder.

Discurso, para Foucault (2009) é um conjunto de enunciados que irá remeter a uma mesma formação discursiva. O filósofo francês não tinha como objetivo principal focar o discurso enquanto problema lingüístico, mas suas idéias foram extremamente importantes para a Análise do Discurso. Para ele, a análise da formação discursiva consiste na descrição dos enunciados que a compõem. Cabe ressaltar que há diferença entre discurso e texto e entre enunciado e frase. De acordo com os analistas do discurso, é, a partir do texto,

que são construídos os significados, importando, principalmente, as condições de sua produção. Assim, foi primordial a investigação das condições de produção do discurso jornalístico da instituição jornal impresso escolhida para esta pesquisa a fim de se conhecer o seu posicionamento, ou, ainda, porque se diz isso, de tal maneira e como o discurso está estruturado e se articula com as práticas sociais:

(...) as palavras, expressões, proposições, etc., mudam de sentido segundo as posições sustentadas por aqueles que as empregam, o que vale dizer que elas adquirem seu sentido em referência a essas posições, isto é, em referência às formações ideológicas (...) nas quais essas posições se inscrevem. Chamaremos, então, formação discursiva aquilo que, numa formação ideológica dada, isto é, a partir de uma posição dada numa conjuntura dada, (...) determina o que pode e deve ser dito. (PÊCHEUX, 1988, p. 160).

Além da formação discursiva e das condições de produção, como analistas, não podemos nos esquecer de que o discurso jornalístico está atravessado pela interdiscursividade. De acordo com Maltby (2003, p.51), o conceito de interdiscurso está presente na obra de Michel Pêcheux desde o momento no qual ele relaciona o discurso ao “já dito”. Ela pontua ainda que “o interdiscurso não é nem a designação banal dos discursos que já existiram antes nem a idéia de algo comum a todos os discursos”. Para Maltby (ibidem), o interdiscurso designa “o espaço discursivo e ideológico no qual se desdobram as formações discursivas em relação com as formações de dominação, subordinação, contradição”.

Outra característica é a presença da heterogeneidade. O termo heterogeneidade é introduzido de forma distinta pela lingüista Jacqueline Authier-Revuz (1990), na Análise do Discurso. A autora define como heterogeneidade mostrada a presença localizada de um discurso no fio de outro discurso e que poderá aparecer de forma marcada ou explícita, quando assinalado por meio do discurso direto ou indireto, do uso de aspas; e de forma não marcada, quando do discurso indireto livre ou por meio de alusões e ironias. Authier pontua ainda que quando o discurso encontra-se dominado pelo interdiscurso temos a heterogeneidade constitutiva. Trazendo essas noções para a análise do discurso jornalístico impresso, perceberemos que há

uma forte presença da heterogeneidade mostrada e da constitutiva. Ainda sobre o discurso jornalístico, salientamos que apesar do uso de uma linguagem objetiva, a primeira vista transparente, o mesmo apresenta uma opacidade. Não são poucos os casos que sabemos de acusações sobre a mídia ocasionadas por deslizes e manipulação de fatos e declarações:

Nas mídias, os jogos de aparências se apresentam como informação objetiva, democracia, deliberação social, denúncia do mal e da mentira, explicação dos fatos e descoberta da verdade. Entretanto, e por isso mesmo, os discursos de explicação não podem pretender à verdade absoluta e menos ainda à profecia (Charaudeau, 2006, p. 29).

Segundo Charaudeau (2006), as mídias podem exercer influência junto ao seu público por meio do discurso de informação. “O respeito das mídias, o poder de que se pode falar é o de uma influência através do fazer saber, do fazer pensar e do fazer sentir. Visar a uma tal autoridade seria um desvio do contrato de informação” (Charaudeau, p. 124). Será por meio desse contrato que, segundo os analistas do discurso, os envolvidos no ato da comunicação estabelecem a compreensão e a interação entre si, construindo o sentido. No jornalismo impresso, é à força das palavras e as fotos estampadas no suporte de papel que funcionam como prova para a instauração da verdade.

E foi para tornar o seu discurso mais próximo da verdade, ou seja, para que houvesse mais veracidade, que a prática do jornalismo evoluiu por meio de uma sistematização dos textos. Segundo Maingueneau (2005, p. 59), todos os textos pertencem a um “gênero de discurso”. Para categorizar esses textos produzidos, há vários termos empregados, apoiados em critérios diversificados. “Existem denominações que não pertencem ao léxico corrente, são próprias de certas profissões: os jornalistas, por exemplo, utilizam um vocabulário específico, ensinado nos cursos profissionais”. Para o autor, essas especificidades não devem ser ignoradas pelo analista do discurso.

Assim, neste trabalho aliamos aos conceitos da AD Francesa os estudos de três teóricos da Comunicação que discutiram sobre os gêneros do discurso jornalístico. Na década de 1970, no Brasil, Luiz Beltrão (1969) foi o primeiro a pesquisar sistematicamente sobre gêneros no jornalismo. Outros

estudiosos também trataram sobre o tema, porém sem oferecer suporte para a classificação ou confrontação com a prática. Será ele quem, pela primeira vez, sistematiza e classifica os gêneros jornalísticos em três categorias: *Jornalismo informativo*, que abrange a notícia, a reportagem, a história de interesse humano e a informação pela imagem; *Jornalismo interpretativo*, com a reportagem em profundidade; e *Jornalismo opinativo*, onde se enquadram o editorial, o artigo, a crônica, a opinião ilustrada, e a opinião do leitor (MELO, 1994).

Ex-aluno de Beltrão, na década de 1980, José Marques de Melo propõe uma classificação, tendo como referência a estabelecida pelo seu professor, porém procurando aproximá-la da atividade profissional, em duas categorias: *Jornalismo informativo*, abrangendo os gêneros nota, notícia, reportagem e entrevista; e o *Jornalismo opinativo*, com o editorial, comentário, artigo, resenha, coluna, crônica, caricatura e carta. Mais tarde, na década de 1990, Manuel Carlos Chaparro toma como referencial a proposta elaborada por Melo e estabelece uma nova classificação, por meio da detecção de novas espécies que corresponderiam às novas expectativas dos leitores e aos novos modelos de escrita para os jornalistas, originada de um estudo da evolução dos gêneros na imprensa brasileira, entre o período de 1945 e 1995. A partir de uma reflexão teórica e pela análise estrutural de textos nos jornais impressos brasileiros, Chaparro (1998) elaborou uma nova grade classificatória de gêneros do discurso jornalístico: *Comentário* e *Relato*, sendo que o primeiro agruparia: *Espécies Argumentativas* e *Espécies Gráfico-artísticas*, e o segundo, as espécies *Narrativas* e *Práticas*. Então, neste artigo, iremos trabalhar com dois dos gêneros do discurso jornalístico, pertencentes à classe de *Jornalismo Informativo*, como aponta Melo, ou *Relato*, como destaca Chaparro: a reportagem e a notícia.

A seguir, pretendemos verificar as condições de produção do jornal, que muitas vezes se posiciona como defensor da imparcialidade e objetividade, da isenção na cobertura dos fatos, e se, realmente, ele segue a essas premissas ou se o posicionamento parcial ou argumentativo está presente nos espaços especificamente tidos como informativos.

O Jornal Diário da Serra – Botucatu-SP apresentou fatos que

deveríamos saber e se tornar público, pois, como essas informações e a grandiosidade de valores como “o custo de remédio de alto custo” não foi objeto de estudo, discussão, deliberação e fiscalização do Conselho Municipal de Saúde da cidade de Botucatu-SP.

Ousamos demonstrar na Figura 6 quais foram os fluxos de todos os agentes que estão envolvidos nessa agenda que será de importância para a compreensão da sociedade sobre os fatos desse caso.

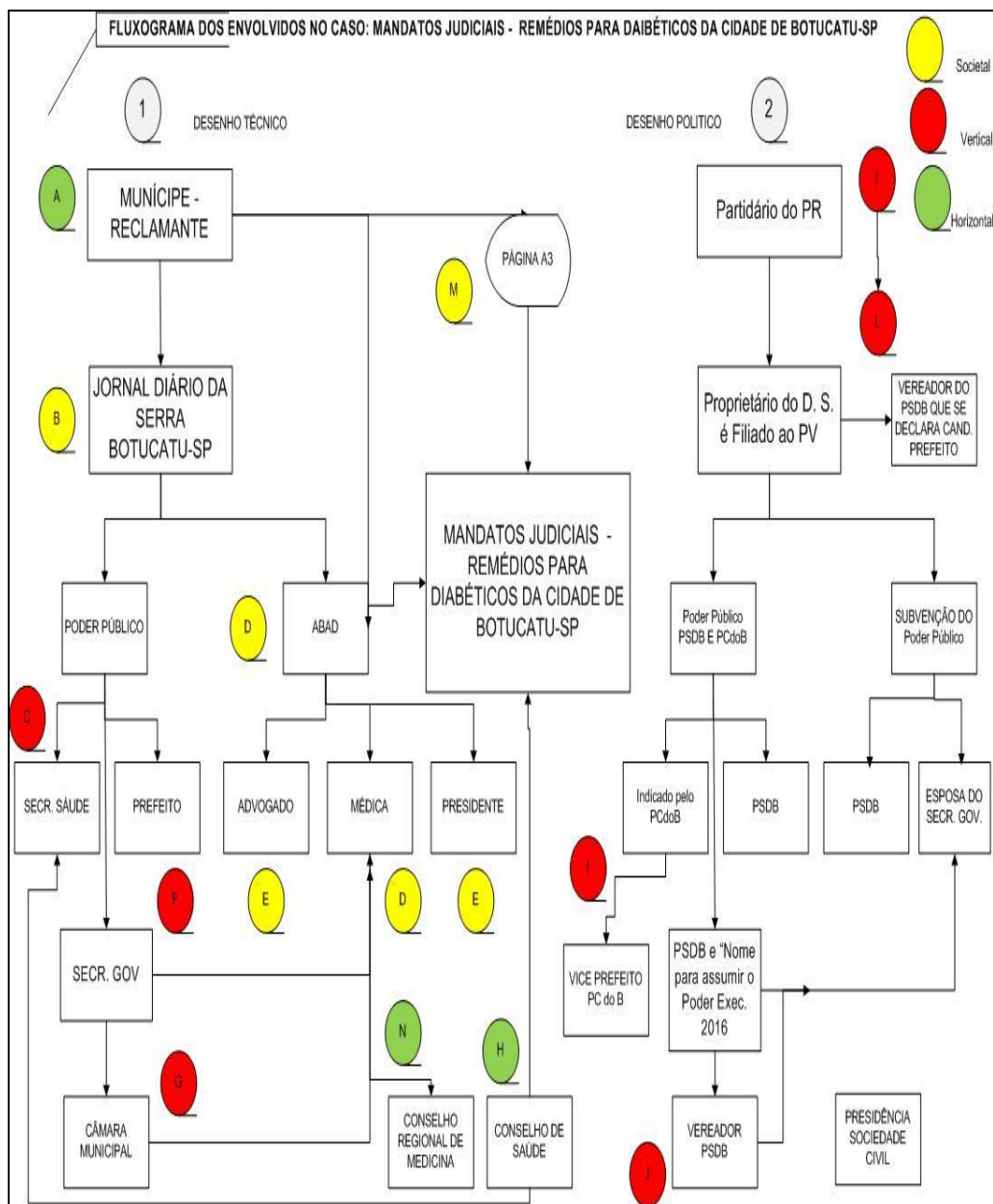


Figura 6 - Fluxograma - Compra de Remédios de Alto Custo.

Fonte Autoral

O jornal Diário da Serra 14.08.13 p. A3 traz como título “Mesmo com o mandado judicial na mão diabético diz que não consegue remédio”, no decorrer da matéria o munícipe (A) que requisitou judicialmente e teve decisão favorável da Justiça, no entanto, o caso em epigrafe foi fomentado pela Mídia (Jornal Diário da Serra) até o dia 01-09-13 que tem como nota de CAPA, o seguinte título: “Prefeito divulga nota oficial sobre avalanche de ações”. (F)

Portanto, gostaríamos de demonstrar passo a passo todos os fatos e versões dos agentes que fizeram parte dessa história e tentar demonstrar quais são os interesses e quais modalidades de *accountability* aparecerão na análise de cada ação.

As concepções dos quadros abaixo estão no método de investigação de material do Jornal Diário da Serra da cidade de Botucatu - SP.

Tabela 3 - Análise do Jornal "Diário da Serra" Botucatu - SP

Símbolo	Data Notícia	Página Notícia	Título Matéria	Agente	Tipo de Accountability	Vinculo Partidário	Resumo
A	14.08.13	A3 ¹⁹	Mesmo com o mandado judicial na mão diabético diz que não consegue remédio	Munícipe	Horizontal	Partido Republicano (PR)	Aposentado procurou o Diário ontem para denunciar que a prefeitura não está cumprindo uma decisão judicial que lhe garante o direito de receber gratuitamente os medicamentos que foram prescritos pelo seu médico.
E	14.08.13	A3	Advogado afirma que mais de 800 diabéticos já recorreram à justiça para garantir remédios	Advogado	Social		De acordo com o Advogado, a Prefeitura tem cumprido a grande maioria das decisões judiciais para o fornecimento gratuito das medicações. "Apenas 5% dos pacientes que ganham as ações voltam para reclamar que não conseguiram acesso aos medicamentos prescritos".
C	14.08.13	A3	Secretaria diz que remédio está em falta no mercado	Poder Público	Vertical	Indicado para o Cargo de Secretário de Saúde pelo PC do B	Informamos que na ação que deu entrada na Justiça o Paciente-reclamante fez a solicitação de quatro medicamentos ao poder público e três deles foram entregues a ele pela Farmácia Municipal.
C	15.08.13	A3	Ordens judiciais para remédio de graça sufocam orçamento municipal da saúde	Poder Público	Vertical		Em 2013 o município já vai gastar mais dinheiro para cumprir as ordens judiciais para fornecer remédios de marca para diabéticos do que para comprar medicamentos para todos os usuários da rede de saúde pública.

¹⁹ A3 - A página A3 é a página mais importante para o editorial do Jornal "Diário da Serra" de Botucatu - SP.

Símbolo	Data Notícia	Página Notícia	Título Matéria	Agente	Tipo de Accountability	Vinculo Partidário	Resumo
F	15.08.13	A3	Prefeito reclama de manchete do Diário	Poder Público	Vertical	PSDB	De acordo com o Prefeito, a manchete que o Jornal estampou na capa da edição de ontem não condiz com a realidade dos fatos por tentar induzir o leitor de que a prefeitura estaria demorando três meses para cumprir uma ordem judicial não é verdadeiro.
C	15.08.13	A3	Se todos os diabéticos entrarem na Justiça conta poderá chegar a R\$ 28 milhões/ano	Poder Público	Vertical		A conta tem como base a média de recursos necessários para atender cada uma das 1123 ações que já foram definidas pelo Judiciário: o custo médio por paciente é de R\$ 3.100.000,00 por ano, que multiplicado por 9.000 portadores da doença, dá um total de quase R\$ 28 milhões por ano.
C	16.08.13	A3	Auditoria pode descobrir motivo de “avalanche” de ações judiciais.	Poder Público	Vertical		Segundo ele o primeiro passo é saber se todos os 1123 pacientes que recebem medicamentos especiais amparados por ordens judiciais moram em Botucatu. [...] Nós já sabemos que foram os pacientes portadores de diabetes que provocaram essa avalanche de processos. Agora vamos identificar melhor que são eles.
O	16.08.13	A3	Abad afirma que processos são iniciativas dos associados.	Presidente da Abad	Social		É claro que a maioria das pessoas se associa para ter direito à ação do remédio. A gente diz que ele pode entrar com a ação através do nosso advogado.

Símbolo	Data Notícia	Página Notícia	Título Matéria	Agente	Tipo de Accountability	Vínculo Partidário ²⁰	Resumo
B	16.08.13	A3	Receitas de sete médicos representam 65% dos médicos das ordens judiciais	Mídia	Social	Proprietário do Jornal Diário da Serra é filiado ao PV	As decisões judiciais que na maioria das vezes são dadas com base na receita médica que foi anexada ao processo, mostram que estas ações representam hoje um total de 5.532 medicamentos especiais que município é obrigado a fornecer todos os meses para os pacientes amparados por estas ações judiciais. No ranking das receitas médicas que obtiveram ganho de causa nos últimos cinco anos em primeiro lugar apareceram os pacientes da Dra. Bibiana Colenci com 2.290 medicamentos . Em seguida aparecem os pacientes da Dra. Regina Tortorella Pinto com 357 medicamentos. Em terceiro os pacientes do Dr. Antonio Carlos Carneiro com 352 medicamentos. Em quarto lugar os pacientes do Dr. Roberto Lex com 220 medicamentos. Em quinto os pacientes do Dr. José Carlos Christovam com 161 medicamentos. Em sexto lugar os pacientes da Dra. Carmem Amaro com 145 medicamentos e em sétimo lugar os pacientes da Dra. Kátia Carvalho com 112 medicamentos. A lista possui no total de 172 médicos cujos pacientes entraram na Justiça. (grifo nosso) .

²⁰ Vínculo Partidário: Filiação partidária como o vínculo entre eleitor, no pleno gozo de seus direitos políticos, e partido político, adquirido após a observância por aquele das regras estatutárias deste, que o habilita a, querendo, ser pré-candidato a eleições, desde que o vínculo exista há pelo menos um ano, se o partido, em seu estatuto, não tiver estabelecido prazo maior.

Símbolo	Data Notícia	Página Notícia	Título Matéria	Agente	Tipo de Accountability	Vinculo Partidário	Resumo
B	17.08.13	A3	Médica que tem mais pacientes que entraram na Justiça está viajando e não pode ser ouvida	Mídia	Social		Os pacientes de endocrinologista Bibiana Colenci, que já foi presidente da Abad, representam hoje cerca de 40% das ordens judiciais para a compra de remédios que não fazem parte da lista do SUS para portadores de diabetes e 70% das ações que provocam a avalanche que aconteceu nos últimos meses. A reportagem do Diário entrou em contato com o Dr. Nuno (Advogado da Entidade) que estava com dificuldades de falar com o Dra. Bibiana por telefone, já que a mesma estaria muito ocupada por causa das atividades do Congresso do qual participa e se o jornal poderia aguardar o seu retorno.
B e C	17.08.13	A3	A matemática do diabetes dentro dos cofres públicos com a avalanche de ações.	Mídia e Poder Público	Social e Vertical		De acordo com o secretário municipal de saúde, Claudio Miranda, se para todos estes pacientes fossem fornecidos os mesmos medicamentos que os pacientes tratados por médicos da rede pública recebem e fazem parte da lista oficial do SUS para atender a todas as enfermidades catalogadas pela OMS (Organização Mundial Saúde) o custo para portadores de diabetes de Botucatu seria pelo menos dez vezes menor: em vez de R\$ 350 mil reais mensais, para apenas R\$ 35 mil.

Símbolo	Data Notícia	Página Notícia	Título Matéria	Agente	Tipo de Accountability	Vinculo Partidário	Resumo
C	18 e 19.08.13	CAPA	Para secretário, entidade é a origem da avalanche de ações por remédios.	Poder Público	Vertical		Claudio Miranda agora quer iniciar um diálogo franco e aberto com ABAD e os médicos que atendem seus associados e também com o poder judiciário, para encontrar uma solução que possa colocar um freio na sangria dos cofres públicos. Relatando ainda o princípio da Equidade.
C	18 e 19.08.13	A3	Para o secretário de saúde, agora já bem clara origem de avalanche de ações.	Poder Público	Vertical		“Além de identificar claramente quais são as reais necessidades destes portadores de diabetes que entraram na Justiça em busca de medicamentos, temos que negociar com o Judiciário para definir melhor de quem é a responsabilidade por pagar essa conta. Temos que saber o que é responsabilidade do município, o que é do Estado e o que é da União. Hoje 100% dessa conta está sendo paga pelos contribuintes de Botucatu. E isso também não é justo”
B	18 e 19.08.13	A3	Auditoria já descobriu quatro casos de pacientes que não são de Botucatu	Mídia	Social		“Estes quatro casos foram descobertos apenas na primeira olhada em alguns processos. Nós só verificamos uns 70 processos até agora. Com certeza deve existir mais gente que está entrando na Justiça contra a prefeitura de Botucatu para receber remédios de alto custo, mas mora em outros lugares”, ressaltou o secretário.
							Quero deixar claro que vamos continuar cumprindo à risca todas as decisões judiciais até que encontremos um consenso médico e jurídico sobre a melhor forma de resolver essa questão

Símbolo	Data Notícia	Página Notícia	Título Matéria	Agente	Tipo de Accountability	Vínculo Partidário	Resumo
B	20.08.13	A3	Médica que atende na ABAD divulga nota de esclarecimento no facebook	Mídia	Social		<p>O assunto faz parte de uma série de reportagens sobre que o Diário vem publicando desde a semana passada. O Jornal já havia tentado contato com a médica na última sexta-feira (16)</p> <p>O sábado (17) o marido da endocrinologista o advogado Carlos Eduardo Colenci (Secr. Governo) disse por telefone ao Diário que ela estava fora do país, participando de um Congresso no Panamá, mas que chegaria de volta a Botucatu na madrugada de domingo e poderia conversar com o jornal na segunda-feira para esclarecer o que fosse necessário. (grifo nosso)</p>
B	20.08.13	A3	Médica afirma que não induz paciente a entrar na justiça	Mídia	Social		<p>A médica afirma que não induz nenhum paciente a se socorrer do poder público para a compra de medicamentos e que eles (os pacientes) só o fazem pela resistência do poder público em entregá-los ou pela ineficiência do sistema de saúde no tratamento do diabetes.</p> <p>No final da nota a Dra. Bibiana se coloca a disposição da secretaria municipal de saúde para elaborar protocolos clínicos aos diabéticos.</p>

Símbolo	Data Notícia	Página Notícia	Título Matéria	Agente	Tipo de Accountability	Vínculo Partidário	Resumo
D	20.08.13	A3	Nota de Esclarecimento	Dra. Bibiana Colenci	Social	Esposa do atual Secretario de Governo. Citado por muitos o candidato a Chefe do Poder Executivo nas eleições de 2016 pelo PSDB	<p>1. Em decorrência a Notícia veiculada pelo Jornal Diário da Serra no dia 17 de agosto de 2013 na qual veicula meu nome como médica responsável por “mais de 40% dos gastos extras com medicamento no município” tenho a dizer que:</p> <p>a) Fui presidente e sou voluntária de ABAD – Associação dos Diabéticos de Botucatu - entidade histórica que atua na defesa dos associados que necessitam de orientação sobre a doença da qual são portadores.</p> <p>b) Para meus pacientes não meço esforços na prescrição das melhores indicações terapêuticas e medicamentosas para controlar o diabetes e prevenir suas temíveis complicações, independentemente dos laboratórios farmacêuticos.</p> <p>c) Repugno a tentativa de tolher minha atuação médica, com a pueril argumentação orçamentária, mesmo porque não induzo nenhum paciente a se socorrer do Poder Público para a compra de medicamentos. Só o trazem, pela resistência do Poder Público em entregá-los ou pela ineficiência do sistema de saúde no tratamento do diabetes.</p> <p>d) Continuarei exercer livremente a medicina da qual jurei honrar. Recuso por em risco a vida de meus pacientes ou fraquejar na qualidade de prescrição</p>

							<p>médica por questões administrativas.</p> <p>e) Enquanto diabetóloga causa-me espanto tratar uma das doenças que mais mata no mundo de maneira apenas financista.</p> <p>f) Por fim, coloco-me a disposição da Secretaria Municipal de Saúde para elaborar protocolos clínicos aos diabéticos do município, visando a melhoria de sua qualidade de vida.</p>
O	20.08.13	A3	Presidente da ABAD diz que a conclusão da Secretaria de Saúde “não é novidade”	Presidente da ABAD	Social		<p>Segundo ele, o tratamento (de saúde) é um dever do poder público e se não existem recursos municipais para atender os diabéticos, a prefeitura de Botucatu deve cobrar o Estado e a União.</p> <p>[...] A responsável pela parte médica é a Dra. Bibiana.</p>
B	20.08.13	A3	Doutora diz que o Diário possui “repórteres de fundo de quintal”.	Mídia	Social		<p>“Pra Aqueles “repórteres findo de quintal” que dizem que” não fui encontrada “façam melhor a lição de casa da próxima vez! Era só ligar minha clinica” (sic) (diz comentário que foi publicado via celular na madrugada de domingo (o texto foi transcrito diretamente do facebook sem alterações)</p>
B	24.08.13	A3	Advogado afirma que não é advogado da Abad e não recebe nada da entidade	Mídia	Social		<p>O advogado disse ontem que, ao contrario do que foi dito pelo presidente da Abad Nívio Michelin, em entrevista ao Dário na edição da ultima sexta-feira (16), ele e seu sócio, não atuam como advogados da Abad e não advogam para os associados da entidade.</p> <p>Michelin disse na semana passada [...] que incluíram uma psicóloga, um nutricionista e um advogado para fazer assessoria jurídica. [...] E que o advogado que atua</p>

						<p>nas ações dos associados tinha um custo fixo para a entidade, mas não recebia remuneração extra nas ações que ganhava em nome dos associados.</p> <p>De acordo com o advogado Nuno Garcia o presidente da entidade Nívio Michelin assumiu o cargo recentemente e não está bem informado em relação as questões quando deu a entrevista ao jornal “Quero deixar claro que nós (ele e Marcelo Moreira) não somos advogados da Abad. Nunca defendemos a Abad em qualquer ação judicial.</p> <p>Garcia também disse que: “Eu e meu sócio já decidimos que não queremos participar deste debate de maneira pública, que não queremos entrar nessa polêmica. Também não queremos fazer comentários sobre as ações em que representamos nossos clientes na Justiça. Temos que discutir isso no processo, não no jornal”.</p> <p>O Diário tentou contatar o presidente sem lograr êxito.</p> <p>Dra. Bibiana Colenci, médica voluntária que atua na Abad disse que nunca induziu nenhum paciente a entrar com ação na Justiça para receber remédio.</p>
B	25 e 26.08.13	A3	Presidente da Abad não foi encontrado ontem	Mídia	Social	<p>O Diário tentou novamente, sem sucesso ouvir o presidente da Abad, Nívio Michelin sobre as versões completamente divergentes apresentadas pelo advogado Nuno Garcia sobre a forma como os associados da entidade entram na Justiça contra a prefeitura, para conseguir receber de graça os remédios prescritos por médicos, que não constam na lista do SUS.</p>

Símbolo	Data Notícia	Página Notícia	Título Matéria	Agente	Tipo de Accountability	Vinculo Partidário	Resumo
E	25 e 26.08.13	A3	Presidente da Abad não foi encontrado ontem.	Mídia	Social		O Diário tenta ouvir Nívio Michelin sobre as divergências entre suas afirmações e a do advogado Nuno Garcia.
E	25 e 26.08.13	A3	Presidente da Abad não foi encontrado ontem	Advogado	Social		Nuno Garcia garante que ele e seu sócio (Dr. Marcelo Gastal Dello Moreira) não são advogados da Abad, nunca defenderam a Abad em uma ação judicial e não receberam da entidade nenhum tipo de remuneração da entidade.
B	25 e 26.08.13	A3	Presidente da Abad não foi encontrado ontem	Mídia	Social		Na manhã de ontem, o advogado foi questionado pelo jornal se não era incoerente com suas afirmações o fato dele e seu sócio constatarem na página da Abad na internet como “corpo jurídico” da entidade. Segundo Nuno, essa menção foi uma decisão da diretoria anterior, sem qualquer comprometimento formal. Na página da internet demonstra que o Dr. Nuno Garcia e a Dra. Bibiana Prado de Camargo Colenci, que afirmaram em notas na semana passada ter sido presidente e hoje ser voluntária da Abad, consta como Diretora Médica da Entidade.
E	25 e 26.08.13	A3	Advogado diz em nota que não afirmou que ajuizou 800 ações apenas	Advogado	Social		O advogado Nuno Garcia entrou em contato ontem com o Diário da Serra para pedir eu fosse publicada uma nota de

			nos últimos três meses			<p>esclarecimento, aonde afirmou que não ajuizou 800 ações nos últimos três meses, como foi publicado pelo Jornal e que desde 2009 tem entrado com ações por medicamentos em nome de seus clientes. Na mesma nota ele aponta três motivos que seriam as principais causas do “elevado número de ações” que deram entrada contra o município: o fato de tais medicamentos não serem disponibilizados de maneira voluntária pelo poder público, o grande trabalho da Abad através do presidente Nivio Michelin e sua diretoria nos interesses dos seus associados e a grande facilidade que a população detém hoje de cobrar seus direitos na Justiça. Advogado Nuno Garcia declara ser importante frisar, por mais uma vez, que este advogado não pretende debater ou polemizar referido assunto na mídia, até por questões éticas, sendo o meio correto a ser utilizado por este, na defesa do interesse de seus clientes é a via do Poder Judiciário.</p>
E	25 e 26.08.13	A3	Presidente da Abad não foi encontrado ontem.	Mídia	Social	<p>O Diário tenta ouvir Nívio Michelin sobre as divergências entre suas afirmações e a do advogado Nuno Garcia. Não logrou êxito e continuaremos a procura de esclarecer os fatos e as inconstâncias nas declarações dos agentes desse caso.</p>

Símbolo	Data Notícia	Página Notícia	Título Matéria	Agente	Tipo de Accountability	Vínculo Partidário	Resumo
O	27.08.13	A3	“Preciso saber aonde é que eu estou pisando”. Diz presidente da Abad.	Presidente da Abad	Social		Nívio Michelin disse ao Diário por telefone ontem pela manhã que “por desconhecimento” deu informações erradas sobre a relação profissional da Abad com o advogado Nuno Garcia. Ele pediu mais uma semana para se inteirar melhor sobre os assuntos internos e poder se posicionar melhor sobre os questionamentos que estão sendo feito em relação ao real papel da entidade na avalanche de ações contra a prefeitura [...]
G	27.08.13	A3	Em ofício, oito vereadores destacam o “profissionalismo ético” de Bibiana	Vereador – Fernando Carmoni	Vertical	PSDB	Líder do Governo na Câmara Municipal, vereador Fernando Carmoni (PSDB) toma a iniciativa de homenagear a médica que prescreveu cerca de 40% das receitas que foram utilizadas para processos contra o município e enfraquece a posição d secretário municipal de saúde Cláudio Lucas.
E	27.08.13	A3	Em ofício, oito vereadores destacam o “profissionalismo ético” de Bibiana	Mídia	Social		A endocrinologista Bibiana Colenci e seu marido, o advogado e secretario municipal de governo Caco Colenci, divulgaram no último domingo através de seus perfis na rede social facebook um ofício com data do dia 19 de agosto assinado por oito vereadores da Câmara Municipal de Botucatu. Os Vereadores que assinaram o Ofício (não foi de conhecimento da Imprensa porque é de iniciativa pessoal de cada vereador) foram: Carreira (PSB), João Elias (PDT), Josey (PR), Curumim e Izaias

						<p>(PSDB) Valmir Reis (PPS) e o vereador da bancada oposicionista Lelo Pagani (PT). E, por mais incrível que possa parecer, os vereadores que assinaram o documento não podem alegar que não sabiam de nada ou mesmo que possuíam apenas um conhecimento superficial sobre o assunto que está em debate público há quase duas semanas. Isto porque, há exatas três semanas, o secretário Claudio Miranda já havia mostrado a eles com riqueza de detalhes, em uma reunião oficial, a gravidade da situação provocada pela avalanche de ações contra o município por remédios que não fazem parte da lista fornecida pelo SUS.</p> <p>Nesta reunião, ele havia solicitado o apoio do Poder Legislativo para ajudar a encontrar uma solução que pudesse reverter ou pelo menos estancar essa situação. Mas a primeira iniciativa dos vereadores neste sentido foi homenagear à médica que prescreveu 40% das receitas que foram utilizadas para entrar com as ações contra o município.</p>	
G	28.08.13	A3	Carmoni diz que não prestou homenagem à endocrinologista como líder de governo	Vereador	Vertical	PSDB	<p>O vereador tucano disse que “o objetivo do ofício foi apenas o de ressaltar a história e o profissionalismo da Dra. Bibiana Colenci, sem entrar no mérito da discussão envolvendo a avalanche de ações contra o município. Carmoni declara “Eu não estou nem entrando nessa discussão. Meu ofício passa bem longe disso tudo. Acho que para discutir isso existem pessoas muito mais gabaritadas do que eu”.</p>

Símbolo	Data Notícia	Página Notícia	Título Matéria	Agente	Tipo de Accountability	Vinculo Partidário	Resumo
F	28.08.13	A3	Prefeito diz que investigação sobre “avalanche” continua: É decisão de governo	Prefeito	Vertical	PSDB	<p>O prefeito João Cury Neto, garantiu ontem que o governo vai até o fim na investigação sobre as causas a avalanche de ações contra o município, que se permanecerem crescendo-nos mesmos ritmos de 2013, podem acabar estrangulando o orçamento de Botucatu para os próximos anos. Segundo o Prefeito, o secretario municipal de saúde tem prestado um grande serviço para a cidade por trazer essa importante questão para uma discussão pública.</p> <p>Diário (E) pergunta para o Prefeito (F): Com todos os mistérios e contradições envolvidos nessa história, não está na hora do município tomar uma medida política e jurídica concreta em relação ao caso? João Cury - O governo continuará investigando como já vem fazendo para que, ao final das investigações, reunamos os elementos para que possamos decidir quais as providências a serem tomadas, inclusive nas esferas judiciais cabíveis.</p>
G	28.08.13	A3	Vereadores explicam assinatura no documento	João Elias	Vertical	PDT	<p>“Eu quero dizer que assinei com a melhor das intenções. De forma alguma nenhuma minha assinatura naquele documento significa que quero enfraquecer a posição do Dr. Cláudio Miranda. Acho que o Dr. Cláudio está corretíssimo na análise dele dessa questão (da avalanche de ações contra o município)”.</p>

Símbolo	Data Notícia	Página Notícia	Título Matéria	Agente	Tipo de Accountability	Vinculo Partidário	Resumo
G	28.08.13	A3	Vereadores explicam assinatura no documento	Josey de Lara Carvalho	Vertical	PR	“Na verdade eu entendo que a Dra. Bibiana está cumprindo o papel dela. [...] Ela não fez nada de errado. Simplesmente fez o que tinha que fazer. Este é um posicionamento pessoal meu, em favor do paciente que precisa do remédio”.
G	28.08.13	A3	Vereadores explicam assinatura no documento	Izaías Colino	Vertical	PSDB	“O documento é de autoria do líder da bancada e foi uma decisão da bancada do PSDB assinar o documento em conjunto. O argumento do Carmoni era colocar um ponto final na polêmica que foi criada em torno dessa questão (da avalanche de ações). Quero deixar bem claro que apoio integralmente a postura adotada pelo secretário da saúde nesse intenso debate e principalmente, a coragem dele de abordar essa questão indigesta, porém, é uma discussão necessária para a saúde orçamentária da cidade”.
G	28.08.13	A3	Vereadores explicam assinatura no documento	Lelo Pagani	Vertical	PT	“A minha motivação para assinar o documento do vereador Carmoni foram os pacientes de diabetes. Decidi por a minha assinatura para gerar uma reflexão e um movimento amplo em busca de verbas federal e estadual”.
G	28.08.13	A3	Vereadores explicam assinatura no documento	Ednei Carreira	Vertical	PSB - (Presidente da Câmara)	“O Carmoni pediu para todo mundo que faz parte da base (governista) assinasse. E até para que não era, também assinou. Só não quero ficar no fogo cruzado. Eu não estou apoiando nem “A” e nem “B” e estou fazendo de tudo para não envolver a Casa (de Leis) nesta polêmica toda”.

Símbolo	Data Notícia	Página Notícia	Título Matéria	Agente	Tipo de Accountability	Vinculo Partidário	Resumo
G	28.08.13	A3	Vereadores explicam assinatura no documento	André Barbosa	Vertical	PSDB	“Quem veio com o pedido foi o nosso líder, o Carmoni. Nós assinamos um documento em relação ao lado profissional dela, não sobre essa polêmica, até porque nem estou acompanhando direito o noticiário disso, preciso até me informar melhor sobre o que está acontecendo”.
G	28.08.13	A3	Vereadores explicam assinatura no documento	Valmir Reis	Vertical	PPS	“O Carmoni passou em todas as mesas pedindo as assinaturas. Ele falou para mim que era uma homenagem para mulher do Caco (Colenci), que estava passando por umas dificuldades, mas não explicou o que era. Ele usou de má-fé comigo. Mas agora quero saber o que vai acontecer, para depois eu cobrar isso dele”.
C	30.08.13	A3	Secretário de Saúde diz que prefere não avaliar “ofício” dos vereadores	Poder Público	Vertical		Cláudio Miranda afirma que “homenagem” para médica da Abad não vai atrapalhar o diálogo com o Legislativo sobre a gravidade da situação enfrentada pelo município por causa da avalanche de ações judiciais por medicamentos. “Prefiro acreditar que foi um ato de ingenuidade do vereador Carmoni. Talvez ele não tenha refletido sobre o simbolismo político de sua iniciativa ao escolher justamente este momento crítico e tenso para uma atitude como essa. Mas isso já é página virada, vamos seguir em frente”.
B	30.08.13	A3	Abad resolve se calar sobre o assunto	Mídia	Social		Ele (Nívio Michelin) também disse que voltaria a se manifestar para a imprensa na próxima segunda-feira (2.9.2013).

B	30.08.13	A3	Em agosto foram 174 novas ações todas elas dentro da mesma lógica	Mídia	Social		De acordo com o secretário municipal de saúde, Cláudio Miranda, a lógica das novas ordens judiciais permanece a mesma: mais de 90% são pacientes, que utilizam o mesmo formato que já foi identificado pelos técnicos da secretaria como a “origem” da avalanche de ações contra o município: prescrições de médicos e representações de advogados ligados à Associação Botucatuense de Assistência ao Diabético (Abad). Esses medicamentos podem custar até dez vezes mais caro do que aqueles que fazem parte da lista do SUS, que está disponível para todos os brasileiros atendidos pela rede pública de saúde.
N	31.08.13	A3	Entidade de classe dos médicos divulga nota em defesa da Dra. Bibiana Colenci	Associação Paulista de Medicina	Horizontal		“Presidente da Regional de Botucatu da Associação Paulista de Medicina (APM) diz que a entidade não aceita a insinuação de que a endocrinologista seja a responsável pelo déficit orçamentário gerado pelo grande número de ações judiciais para a obtenção do que qualificou objetivamente como medicamentos necessários ao tratamento de diabetes”
N	31.08.13	A3	Associação Paulista de Medicina - 30% dos médicos paulistas são associados da entidade.	Associação Paulista de Medicina	Horizontal		[...] de acordo com o site oficial da APM, a entidade atua em diversas ações de responsabilidade social e seus associados têm direito a uma vasta gama de produtos, serviços e benefícios que facilitam seu dia a dia. Ela também faz parceria com empresas privadas que oferecem descontos especiais para os médicos.

Símbolo	Data Notícia	Página Notícia	Título Matéria	Agente	Tipo de Accountability	Vinculo Partidário	Resumo
N	30.08.13	A3	Nota de Esclarecimento	Irene Pinto Silva Masci	Horizontal		<p>Em relação a matéria publicada pelo Jornal Diário da Serra, na edição de 17.08.13 a Associação Paulista de Medicina Regional de Botucatu vem, por meio desta nota, esclarecer, publicamente, que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Não aceita a insinuação [...] que o grande número de ações judiciais para se obter medicamentos necessários ao tratamento de diabetes. 2. É dever ético do médico informar ao paciente sobre as melhores opções terapêuticas para a recuperação de sua saúde [...] 3. Compreende-se as dificuldades da Administração Pública para gerenciar recursos financeiros, embora a solução é o cidadão ter acesso a medicamentos de alto custo.
B	30.08.13	A3	Este jornal respeita a posição da Doutora	Mídia	Social		<p>Por fim, este jornal continua à disposição da Dra. Bibiana Colenci para que ela possa esclarecer - se considerar que isso é realmente importante – os motivos que levam seus pacientes a recorrerem ao judiciário com uma frequência tão diferente dos outros médicos que atuam na nossa cidade.</p> <p>Este jornal também quer deixar bem claro que ela até agora não foi acusada de nada. Apenas está sendo chamada para participar de uma discussão onde, queira ou não, goste ou desgoste, é uma personagem de grande relevância. No entanto pelo menos até agora, ela tem demonstrado que prefere não participar dessa discussão pública pessoalmente. Posição que este jornal tem respeito.</p>

Nos noticiários estudados encontra-se as modalidades de *accountability* social, vertical e horizontal, mas observamos a ausência do instrumento de participação popular que é o Conselho Municipal de Saúde e do Poder Judiciário que deveriam ser partes essenciais para a realização do Controle Social.

Ressaltamos ainda, que as ações dos representantes do Poder Legislativo Municipal não cumprem com o papel que está previsto nos princípios constitucionais, lei orgânica municipal e no regimento da casa de leis do município. Todavia não, iremos nos aprofundar nesse caso, pois nosso objeto de análise não foi o Legislativo, o que demandaria outro trabalho.