

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO**

SIMONE MARTINS

**O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA EM
CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**BELO HORIZONTE - MG
Junho de 2015**

SIMONE MARTINS

O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA EM CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais (CEPEAD/UFMG), para obtenção do título de Doutor em Administração.

Linha de Pesquisa – Estudos Organizacionais e Sociedade.

Orientador: Professor Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

Co-Orientador: Professor Dr. Joaquín Brugué Torruella

**BELO HORIZONTE - MG
Junho de 2015**

Ficha Catalográfica

M386e
2015

Martins, Simone.
O exercício da democracia em conselhos de políticas públicas
[manuscrito] / Simone Martins. – 2015.
283 f.: il., gráfs. e tabs.

Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff.

Coorientador: Joaquin Brugué Torruella.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós Graduação e Pesquisas em Administração.

Inclui bibliografia (f. 244 -261) e apêndices.

1. Administração pública – Teses. 2. Democracia – Teses.
3. Política de saúde – Belo Horizonte (MG) – Teses. I. Ckagnazaroff, Ivan Beck. II. Torruella, Joaquin Brugué. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
III. Título.

CDD: 361.61

Elaborada pela Biblioteca da FACE/UFMG – NMM061/2015



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO da Senhora **SIMONE MARTINS**, REGISTRO Nº 147/2015. No dia 15 de junho de 2015, as 14:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 11 de maio, para julgar o trabalho final intitulado "O Exercício da Democracia nos Conselhos de Políticas Públicas", requisito para a obtenção do Grau de Doutor em Administração, linha de pesquisa: Estudos Organizacionais e Sociedade. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO:

() APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

() REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 15 de junho de 2015.

NOMES

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff
 ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

ASSINATURAS

.....

Prof. Dr. Armindo dos Santos de Sousa Teodósio
 (Pontifícia Universidade Católica/MG)

.....

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa
 (Fundação João Pinheiro/MG)

.....

Prof. Dr. Edson Arlindo Silva
 (Universidade Federal de Viçosa/MG)

.....

Profª. Drª. Flávia de Paula Duque Brasil
 (Fundação João Pinheiro/MG)

.....

Esta pesquisa foi co-financiada pela FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais e pela CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Ministério da Educação - Brasil.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à Deus. Fé que me ajuda a manter acesa a chama da esperança.

Em especial, ao prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, meu orientador, pelo apoio e confiança, pelos ensinamentos, pela amizade, pelos comentários detalhados que me impediram de cometer vários erros.

Ao prof. Dr. Joaquín Brugué Torruella, meu co-orientador, pelos comentários generosos e abundantes, pelos ensinamentos, por estar sempre aberto ao diálogo, por toda ajuda.

Aos professores Ivan e Quim, meu comitê de orientação, agradeço por representarem um exemplo intelectual que eu desejo seguir.

Aos membros da banca de avaliação da tese, professores Bruno Lazzarotti, Flávia Brasil, Teodoro e Edson, pela colaboração no julgamento deste trabalho e pelas contribuições proporcionadas no momento de avaliação do projeto de tese.

Aos professores do Departamento de Ciência Política da UFMG, José Ângelo Machado e Ricardo Fabrino Mendonça, pela colocação na construção do projeto de pesquisa e na seleção da literatura a ser pesquisada. Especialmente, agradeço ao professor Ricardo, pelas contribuições com a avaliação do ensaio teórico.

Ao grupo de pesquisa sobre Espaços Deliberativos, do Departamento de Administração e Contabilidade da UFV, pelas oportunidades de dialogar sobre a temática desta tese e por toda a ajuda recebida.

Aos meus pais, Gilson e Maria Helena, por estarem sempre ao meu lado, em todos os momentos. Aos familiares e amigos, especialmente às minhas filhas, Bruna e Eduarda, para as quais eu dedico esta tese e a minha vida. Tese esta dedicada, especialmente, ao Leo, *in memoriam*, meu menino, que de forma torta foi o maior responsável por esta conquista.

Também, *in memoriam*, agradeço a minha avó Maria, que embora tenha nos deixado há mais de 20 anos, continua sendo a minha maior referência de vida.

Ao amigo e irmão Pablo Suaznabar, por me acompanhar em todas as jornadas, por me amparar em todos os momentos, por ser o exemplo de ser humano e de luz.

Aos amigos Alair, Evandro, Demetrius, Luiz Eustáquio, Edson, Tainá, Ângela e Lilian, pela interlocução permanente sobre as teses e os reflexos das mesmas em nossas vidas, pelos conselhos, pelas trocas de ideais que tornaram este processo muito mais leve e interessante.

Aos amigos Ivan Ernandes, Nádia Lopes, Flávia Abreu, Luisa (Lizoca), Cida Raimundi, Soraya Fontes, Renata Martins, Dirce Costa, Gunther Pacheco, Ricardo Behr, Bruno Lopes, Juliana Magalhães, pelos incentivos, pela compreensão, pela força, por estarem sempre ao meu lado.

Às amigadas consolidadas nesta jornada de doutoramento, Patrícia Borja, Ewa Winberg, Carolina Muñoz, Matías Durán, Alejandra Peña, Ramon, Duarte Rosa Filho, Jaume Barbosa, Mirian Rocha, Marcelo, Leonardo, Doraliza, Cristina Aguiar, Paulina, Tânia. Obrigada por toda ajuda, por dividirem comigo as alegrias e compartilhar os desafios, que sem dúvida me fortaleceram.

À minha querida Aline, pelas trocas de ideias, revisões dos meus textos, contribuições, estímulo, carinho e por compartilhar sonhos.

Ao amigo Rogério, em especial, pelos diálogos intermináveis em cada etapa do doutorado, pela confiança, pelo entusiasmo, por me manter ativa nesta conquista.

Agradecimento especial também à Fernanda, Fernandinha, minha eterna e amada amiga, companheira com quem eu dividi as angústias e as alegrias deste agradável processo de doutoramento, pessoa que me ajudou a transformar este momento em aprendizados que extrapolaram os objetivos da acadêmica.

Aos amigos do Escritório de Representação da Universidade Federal de Viçosa em Belo Horizonte: Edna, Nirley, Ceíça, Jorge, Sérgio, Sandra, Helbert, Magna, pelo acolhimento, apoio, amizade, estímulo, companheirismo, por me proporcionarem as condições ideais para eu escrever esta tese.

Aos professores, Oderli Aguiar, Geová Madeira, Hugo Ruiz, Suely R. Silveira, Roberto Ferreira de Novais, Luiz Fontes, Liovando Marciano da Costa, Antônio Carlos Ribeiro, meus eternos mestres que jamais serão esquecidos. Os principais responsáveis por eu ter chegado ao doutorado.

Aos amigos Bruno Tavares, Tainá, Antônio (Tonhão), Afonso e Djair, do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa, pelo incentivo no momento de realização da inscrição e durante todo o doutorado.

Aos alunos, professores e técnicos administrativos da Universidade Federal de Viçosa, que agradeço nas pessoas do prof. Djair Cesário de Oliveira e Demetrius David da Silva.

Aos alunos, professores e técnicos administrativos da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, que agradeço nas pessoas de Sandra, Renato e Adriana. E, especialmente, do Cepead, que agradeço nas pessoas de Érika, Verinha e Mara.

Aos amigos do Instituto de Políticas Públicas – IGOP, da Universidade Autônoma de Barcelona, pelo acolhimento e amizade durante a realização do doutorado Sanduiche e por todo o aprendizado. Agradeço nas pessoas do prof. Ismael Blanco e Ramon Canal.

Aos participantes das entrevistas que redundaram nesta tese, pelo exemplo de dedicação à vida pública, pelas contribuições para o fortalecimento da democracia.

Aos gestores e servidores da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, pelo apoio financeiro.

Aos gestores e servidores da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pelo apoio financeiro para a realização do doutorado Sanduiche.

À todos os que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

“Solidariedade
Foi o início buscado,
o desafio encontrado,
o objetivo alcançado,
é o futuro idealizado”.

Simone Martins

RESUMO

Esta investigação foi norteada por uma abordagem qualitativa e teve como objetivo compreender o papel que desempenham os espaços deliberativos no processo de democratização da gestão pública. Especificamente, ao realizar o estudo de caso do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte, buscou-se compreender: como funciona, quem participa e os efeitos de suas ações. Para tanto, dentre os procedimentos metodológicos adotados, foi utilizada a técnica análise de conteúdo para sistematizar os resultados e para a elaboração do modelo analítico teórico, aplicável a estudos sobre espaços deliberativos. O modelo de análise foi construído tendo como base conceitual as perspectivas teóricas da democracia deliberativa, principalmente, os pressupostos contidos na proposta de Fung (2004), mas associados a outros contidos em propostas de Fung (2003, 2007, 2012); Gutmann e Thompson (2004, 2009), Cooke (2009), Cohen (1997, 1998, 2009), Bohman (1996, 2009), e Benhabib (1996, 2009), adeptos à concepção pragmática do modelo deliberacionista da democracia. As considerações que se alcança com este estudo sinalizam que embora o conselho tenha potenciais para contribuir para melhorar a relação entre a sociedade e o governo, gerando em alguma medida diferentes efeitos – educativos, normativos, políticos e deliberativos – destinados a aprimorar os seus processos deliberativos, assim como para fomentar a cidadania ativa e democratizar os processos de gestão da política de saúde, o papel exercido pelo Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte é de “resiliência”. Analisando os resultados, é possível pensar o Conselho pesquisado como “construção social”. Embora suas estruturas e papéis estejam definidos em lei, seu funcionamento dependerá do tipo de relações e configurações sociais que se estabelecem no seu íterim e no contexto social no qual está inserido. Isto porque ele sofre atualizações devido às influências internas e externas, que resultam em avanços e retrocessos. Como instituição híbrida e intermediária, para exercer com êxito as suas funções de fiscalizador e co-gestor da política de saúde, o conselho precisa contar com governos abertos à participação social e com presença da cidadania ativa, como observado nos depoimentos das pessoas pesquisadas. Ou seja, a ausência de participação social e de cidadania ativa comprometem significativamente o funcionamento do Conselho, realidade que aparece com importância na pesquisa, o que reforça a justificativa e a relevância desta tese.

Palavras chaves: Democracia, Deliberação, Espaços Deliberativos, Gestão Pública, Conselhos de Políticas Públicas, Política de Saúde.

ABSTRACT

This research was guided by a qualitative approach and aimed to understand the role played by the deliberative spaces in the democratization of public management. Specifically, through the case study of the Municipal Health Council of Belo Horizonte the research sought to understand how those spaces work, who participates in them, as well as the effects of their actions. Regarding the methodological procedures, technical content analysis was used to organize the results and to prepare the theoretical analytical model applicable to the study of deliberative spaces. The analytical model was based on the conceptual framework of the theories of deliberative democracy, especially the assumptions proposed by Fung (2004), but associated with other theoretical proposals contained in Fung (2003, 2007, 2012); Gutmann and Thompson (2004, 2009), Cooke (2009), Cohen (1997, 1998, 2009), Bohman (1996, 2009) and Benhabib (1996, 2009), who adhere to the pragmatic conception of deliberative democracy. The insights achieved by this study indicate that the Council has the potential to contribute to the improvement of the relationship between society and the government, and it actually has generated some effects -of educational, regulatory, political and decisional kind- that somehow improve the deliberative processes and foster active citizenship in the domain of health policy. The Municipal Health Council of Belo Horizonte is a "social construction" that plays a role of "resilience". Although its structures and roles are statutorily defined, its functioning depends on the type of relationships and social settings that are established in the social context in which it acts. This is because it suffers constant changes, due to internal and external influences that result in advances and setbacks. We must see the Council as a hybrid and intermediary institution, which in principle has oversight and co-decision functions, but must rely on governments open to social participation and the presence of an active citizenship to materialize them, as expressed by the surveyed Council members. Specially, the lack of social participation and active citizenship significantly undermines the functioning of the Council. This fact, thoroughly attested by the field research, reinforces the justification and the relevance of this thesis.

Key words: Democracy, Deliberative Spaces, Public Management, Public Policy Councils

Lista de Siglas

| | |
|-------|---|
| ACS | Agente Comunitário de Saúde |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| CMSBH | Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte |
| IAPs | Institutos de Aposentadoria e Pensões |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IMRS | Índice Mineiro de Responsabilidade Social |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| PPAG | Plano Plurianual de Ação Governamental |
| PPP | Parceria Público Privada |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| RAG | Relatório Anual de Gestão |
| SMS | Secretaria Municipal de Saúde |
| SAMU | Serviço de Atendimento Móvel de Urgência |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| UPA | Unidade de Pronto Atendimento |

Lista de Figuras

| | | |
|-----------|---|-----|
| Figura 1 | A política de saúde arquitetada pelo SUS | 44 |
| Figura 2 | Processo de democratização da gestão pública | 61 |
| Figura 3 | Efeitos esperados com as ações dos Espaços Deliberativos | 62 |
| Figura 4 | Procedimento de triangulação para interpretação das informações coletadas | 76 |
| Figura 5 | Estrutura de análise para a dimensão Participante | 107 |
| Figura 6 | Efeitos Educativos | 126 |
| Figura 7 | Efeitos Normativos | 142 |
| Figura 8 | Efeitos Políticos | 158 |
| Figura 9 | Efeitos Deliberativos | 185 |
| Figura 10 | Esquema de análise da qualidade deliberativa em termos formais | 189 |

Lista de Quadros

| | | |
|----------|--|-----|
| Quadro 1 | Expectativas de resultado em termos formais e comportamentais para Espaços Deliberativos | 64 |
| Quadro 2 | Os sujeitos de pesquisa | 71 |
| Quadro 3 | Síntese dos efeitos “educativos” esperados e observados | 140 |
| Quadro 4 | Síntese dos efeitos “normativos” esperados e observados | 157 |
| Quadro 5 | Síntese dos efeitos “políticos” esperados e observados | 183 |
| Quadro 6 | Síntese dos efeitos “deliberativos” esperados e observados | 211 |
| Quadro 7 | Síntese dos principais mitos, seus limites e efeitos negativos | 233 |

Lista de Tabelas

| | | |
|----------|---|-----|
| Tabela 1 | Número de resoluções aprovadas segundo o mandato dos prefeitos | 73 |
| Tabela 2 | Frequências das palavras “consenso” e “votação” no contexto de tomada de decisão | 86 |
| Tabela 3 | Reuniões do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte | 88 |
| Tabela 4 | Deliberações sobre “capacitação” nas plenárias do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte | 122 |

Sumário

| | |
|---|------------|
| 1 Introdução | 1 |
| 2 Democracia Deliberativa | 7 |
| 2.1 Contribuições de J. Habermas para as teorias deliberacionistas..... | 11 |
| 2.2 Teorias deliberacionistas a partir de Habermas | 17 |
| 3 Democracia no Estado Brasileiro: uma breve introdução. | 36 |
| 3.1 O processo de democratização do Sistema de Saúde no Estado Brasileiro..... | 40 |
| 4 Conselhos de Políticas Públicas no Brasil | 45 |
| 5 Modelo Analítico Teórico: Como compreender o papel dos Conselhos de Políticas Públicas? | 59 |
| 6 Procedimentos Metodológicos | 65 |
| 6.1 A escolha do caso: Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte | 66 |
| 6.2 Estudo de Caso Qualitativo..... | 67 |
| 6.3 Formas de obtenção dos dados | 69 |
| 6.4 Interpretação dos dados | 74 |
| 8 Resultados e Discussão: O Papel do Conselho no Processo de Democratização da Política de Saúde | 90 |
| 8.1 Espaço Deliberativo | 91 |
| 8.2 Participantes do Espaço Deliberativo | 106 |
| 8.3 Efeitos Educativos..... | 121 |
| 8.4 Efeitos Normativos..... | 141 |
| 8.5 Efeitos Políticos | 158 |
| 8.6 Efeitos Deliberativos | 184 |
| 9 Análise Crítica: Releitura dos resultados e dos discursos produzidos no campo | 212 |
| 10 Considerações Finais | 235 |
| Referências | 244 |
| Apêndice 1 – Roteiro para a entrevista semi estruturada. | 262 |
| Apêndice 2 – Sujeitos de Pesquisa (início da pesquisa) | 264 |
| Apêndice 3 – Roteiro para análise documental | 265 |
| Apêndice 4 – Mapa de Operacionalização da Pesquisa | 266 |

1 Introdução

Esta investigação teve como objetivo geral compreender o papel que desempenham os espaços deliberativos no processo de democratização da gestão pública. Mais especificamente, ao realizar o estudo de caso do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte, buscou-se compreender: a) como o conselho funciona; b) quais pessoas participam, e c) quais são os efeitos das suas ações. Por considerar o conselho instância híbrida, buscou-se, ainda, compreender os resultados das suas ações para o próprio conselho e para os públicos que se interagem em seu contexto: sociedade e governo.

No Brasil, a partir da década de 1980 iniciou-se o processo de (re)democratização ampliando a participação social na gestão pública e as possibilidades de dispersar o poder e abrir caminhos para o governo compartilhar com a sociedade espaços de negociação com vistas a deliberação coletiva. Na Carta Magna, considerada um marco deste processo, são introduzidos mecanismos de participação da sociedade civil. Dentre eles, os conselhos de políticas públicas aparecem como meio/exemplo relevante para a operacionalização da inserção social desde o planejamento até a avaliação das políticas públicas¹ e no acompanhamento e controle da gestão pública.

Assim, os conselhos passam a ser compreendidos como promessas de viabilizar a participação dos variados segmentos da sociedade nas políticas públicas, na medida em que são institucionalizados como instrumentos mediadores da relação entre o Estado e a sociedade (TONELLA, 2004). No caso brasileiro, a competência de cada conselho de políticas públicas reserva a tais órgãos a prerrogativa de intervir na promoção, defesa e divulgação dos direitos e interesses coletivos relacionados às suas áreas específicas de atuação, conforme os moldes previstos na legislação que os constituiu. Dessa forma, os temas discutidos por um conselho devem ser todos voltados ou interligados à sua área de atuação (Saúde, Educação, Segurança, Habitação, Assistência Social, etc), conforme o setor público objeto de seu funcionamento, não obstante a possibilidade de interface com outros conselhos, no caso de discussões de políticas intersetoriais (MARTINS et al., 2008).

Segundo Fuks et al. (2004), os conselhos de políticas públicas já constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo e respondem pela maior rede de interação sócio-política-econômica e cultural em andamento no cenário

¹ O termo política foi utilizado como “o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUAS, 1998, p.1). Compreendidos como ações da política para modelar a realidade imperfeita, para aproximar a realidade de uma visão idealizada, para cumprir promessas (BRUGUÉ-TORRUELA, 2014).

nacional. “Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre o governo e a sociedade civil, em canais públicos e plurais, como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos” (MARTINS et al., 2008). São considerados como formas inovadoras de gestão pública por permitirem o exercício da cidadania ativa, viabilizando a participação popular na gestão de seus problemas e na implantação de políticas públicas que possam solucioná-los. Para Fung (2004), este tipo de participação da sociedade pode favorecer a equidade da legislação e da elaboração de políticas.

Os esforços observados no Brasil para a institucionalização dos conselhos – como por exemplo a vinculação de repasses de recursos intragovernamentais à existência de conselhos em diversas áreas sociais –, cujas atribuições são estabelecidas em leis, demonstram a amplitude dos efeitos esperados com a sua atuação. Com os conselhos busca-se definir o local e as condições para que a argumentação e a deliberação² pública ocorram, respaldadas em princípios democráticos como não tirania, liberdade, igualdade e publicidade, que os associam a uma concepção pragmática e discursiva de democracia deliberativa (FUNG, 2004; COHEN, 2009; BOHMAN, 2009; BENHABIB, 2009; COOKE, 2009; GUTMANN e THOMPSON, 2004).

Entretanto, apesar da vantagem de se ter mecanismos para viabilizar modelos da democracia, como por exemplo na concepção pragmática e discursiva, de frear a concentração de poder e de eliminar a tendência da tirania das minorias – como observado nos governos autoritários –, é necessário considerar que tanto a democracia quanto a cidadania ainda encontram-se em processo de formação no Brasil (CUNHA & PINHEIRO, 2009). O que se observa em estudos acadêmicos são dificuldades para se efetivar ações importantes desses conselhos em áreas essenciais da vida social. Muitas das recentes análises empíricas têm apontado para um posicionamento de consentimento, favorecendo a manutenção de uma gestão centralizadora (SOARES, 2012), ou apresentam falhas de funcionamento nos conselhos, que demonstram que os procedimentos não são suficientes ou não cumpridos para que se tenha um espaço público de deliberação coletiva (MARTINS et al., 2012a).

Ademais, outras pesquisas apontam para as limitações que refletem o histórico brasileiro, que se referem a baixa ou falta de capacitação dos conselheiros levando a problemas de cooptação, trocas de favores – principalmente no campo político-partidário (CUNHA, 2007; FARIA, 2007; COELHO, 2004; TATAGIBA, 2002; GOHN, 2001). Para Cohen (1997), a

² Processo dialógico por meio de troca de razões para solução de problemas que não seriam resolvidos sem coordenação e cooperação (BOHMAN, 1996).

deliberação depende de participantes com conhecimento e interesse suficiente sobre as questões que são colocadas em discussão, o que também requer o atendimento a um conjunto de pressupostos, tais como virtudes cívicas e respeito mútuo, para que os sujeitos envolvidos se posicionem em condições de igualdade e liberdade para deliberar coletivamente.

Nesse sentido, produzir informações que permitam aos participantes dos conselhos e a sociedade de maneira geral refletir sobre o papel exercido por este mecanismo de democratização na gestão das políticas públicas é importante. E para atingir o objetivo desta investigação, esta discussão se baseia no modelo deliberacionista da democracia – que se sustenta na noção de que a troca de razão pública³ entre os afetados por uma questão é o melhor caminho para produzir soluções justas e para fomentar a cooperação entre os cidadãos (MENDONÇA, 2009). Neste modelo, ressalta-se o potencial emancipatório da sociedade por meio da comunicação intersubjetiva, a despeito das diferenças existentes, instaurando mudanças expressivas na relação entre a sociedade e o governo, conforme proposto por estudiosos da teoria crítica.

Para esta investigação, considera-se oportuno refletir os princípios contemplados nas normas brasileiras de institucionalização dos conselhos de políticas públicas tendo como base teórica uma concepção pragmática da democracia deliberativa, que segundo Pogrebinschi (2010) é aquela que procura seguir uma orientação em torno das evidências empíricas sem abrir mão dos valores e ideais que constituem a tradição democrática. Para Fung (2012), esta concepção de democracia rejeita a ideia de perfeição e a noção de regulação ideal e, desse modo, não defende um conjunto de valores fixos e prescrições pragmáticas e, sim, o processo de constante aprimoramento das práticas, dos valores e das normas. Trata-se de possibilidades de reconciliação da sociedade civil com o governo, possibilidades de atribuir poder político à sociedade, de maneira a complementar a democracia representativa, contemplando discussões e diálogos que devem ocorrer nas muitas dimensões da esfera pública⁴.

Desse modo, no referencial teórico são apresentados argumentos de autores que trabalharam a partir de concepções de Habermas, numa visão discursiva, procedimentalista e normativa de democracia, cujo poder de ação está nos meios comunicativos. Os argumentos apresentados pelos teóricos deliberacionistas, dos quais Habermas faz parte, levam a pressupor que há uma

³ Que resulta de um processo de deliberação inclusivo e igualitário (MARQUES, 2009)

⁴ Dimensão que agrupa uma pluralidade de espaços nos quais membros da sociedade (atores públicos e privados) se encontram para discutir assuntos públicos, podendo gerar uma opinião pública (HABERMAS, 2012)

expectativa sobre o papel que espaços deliberativos podem desempenhar no processo de democratização da gestão pública.

Ao classificar os espaços deliberativos, intitulados por Fung (2004) como *minipúblicos*⁵, que fazem parte de uma rede complexa que configura a esfera pública, Fung identifica papéis que se alteram a depender das características de cada grupo (*minipúblico*) e do tipo de relação que este estabelece com o sistema governamental. Para o autor, o papel de *minipúblicos* pode variar, mas em se tratando daqueles que possuem as características dos conselhos de políticas públicas deliberativos, como os institucionalizados para a temática de saúde no Brasil, trata-se de promover deliberação de qualidade, de se imbuir do poder comunicativo⁶ para fazer com que os resultados das suas deliberações influenciem as decisões políticas, que possam exercer o controle ou direcionar as ações do governo (FUNG, 2003b).

O que se propôs foi realizar uma investigação que possibilitasse identificar na literatura qual é o papel esperado para os espaços deliberativos intermediários, a exemplo dos conselhos de políticas públicas, e, a partir do olhar daqueles que compõem a esfera de deliberação coletiva, evidenciar o papel que ele desempenha hoje e ao longo da sua história. Ou seja, o papel foi definido para esta pesquisa como algo que se espera com o funcionamento de um espaço deliberativo, possibilitado por um olhar teórico e instrumental. Este papel pode diferenciar-se do que de fato ocorre, cuja verificação foi possibilitada a partir de um processo de construção de sentidos pelos próprios sujeitos que vivenciam a prática.

O conselho em estudo é compreendido como uma construção social e, embora esteja definido em leis o papel a ele atribuído, acredita-se que o efetivo exercício desse papel está a depender das configurações sociais no seu ínterim e do contexto em que se encontra inserido. Supõe-se que para exercer com êxito as suas funções de fiscalizador e co-gestor da política de saúde, o conselho precisa contar com governos abertos à participação social, fortes no sentido de cumprir com o projeto de democracia pactuado no Brasil, e com a presença da cidadania ativa. Na ausência de um ou de outro, as suas funções estarão comprometidas e o conselho se encontrará a reboque das configurações do ambiente político que lhe conforma.

De tal maneira, a investigação foi orientada para responder a seguinte questão de pesquisa: **Qual o papel exercido pelo conselho na gestão da política pública de saúde**

⁵ A palavra *minipúblicos* é utilizada por Fung (2004) para apresentar desenhos institucionais de mecanismos de participação social ou de espaços deliberativos.

⁶ Poder originário dos debates iniciados no contexto da esfera pública, podendo resultar na formação da opinião pública (MARQUES, 2009)

em Belo Horizonte? E para responder a esta pergunta, buscou-se compreender aspectos relativos aos participantes, ao funcionamento e efetividade do conselho.

Para tanto, foram utilizados, principalmente, os pressupostos contidos na proposta de Fung (2004), mas associados a outros contidos em propostas de Fung (2003, 2007, 2012); Gutmann e Thompson (2004, 2009), Cooke (2009), Cohen (1997, 1998, 2009), Bohman (1996, 2009), e Benhabib (1996, 2009), adeptos à concepção pragmática do modelo deliberacionista da democracia. Segundo Fung (2007), apesar dos esforços para descompactar as afirmações conceituais sobre democracia deliberativa, que exige estruturas e práticas robustas, os estudos ainda não chegaram a um consenso sobre as formas pelas quais as associações ou os minipúblicos contribuem para a democracia. Assim, a análise do papel dos conselhos de políticas públicas pode auxiliar a governança democrática.

Para atender aos objetivos propostos com a tese, realizou-se o estudo de caso do Conselho de Saúde de Belo Horizonte, o que tornou possível uma investigação em profundidade. Como primeiro passo, se realizou revisão de literatura, contemplando processos de gestão democrática, privilegiando estudos que abordassem conselhos de políticas públicas e, principalmente, o modelo de democracia deliberativa, como apresentados nos capítulos 2, 3 e 4.

Em segundo momento, para tornar possível desenvolver a análise e responder à questão de pesquisa, foi desenvolvido um modelo analítico tendo como base as teorias deliberativas da democracia, contemplando as expectativas em termos de funcionamento, participantes e de resultados referentes às ações dos espaços deliberativos. O modelo foi utilizado como instrumento metodológico, composto por dimensões e categorias de análise com as quais se buscou compreender o caso de Belo Horizonte, como apresentado no capítulo 5.

No que se refere aos caminhos metodológicos para a realização da pesquisa, optou-se pela abordagem qualidade, contemplando técnicas de coleta e de análise de dados que privilegiaram o olhar do sujeito na construção de sua realidade, com o cuidado de combinar técnicas para garantir a confiabilidade dos dados, como consta no capítulo 6.

Quanto aos resultados e discussões relativos ao estudo de caso, buscou-se apresentá-los divididos em dois capítulos. No capítulo 7, se encontram informações sobre o arcabouço institucional do conselho investigado e, no capítulo 8, os resultados obtidos com a aplicação do modelo analítico.

Com base nos resultados observados nos capítulos 7 e 8 e, ainda, com base nos discursos constantes nos depoimentos dos entrevistados, foi realizada uma análise crítica e apresentados

os principais mitos observados, que parecem influenciar a dinâmica de funcionamento do conselho e, conseqüentemente, a comunicação que se estabelece em seu interior e com os públicos nele representados. A análise crítica foi apresentada no capítulo 9 desta tese.

Com este estudo, buscou-se produzir informações que permitam aos cidadãos refletirem sobre o papel exercido por este mecanismo de democratização na gestão da política pública, tornando possível aos sujeitos visualizar a realidade, criticá-la, transformá-la, ajustá-la ou simplesmente repensá-la, o que por si já contribui para o desenvolvimento da democracia, que se fundamenta em processos reflexivos.

Outras possíveis contribuições do estudo se referem a questões teóricas, metodológicas e práticas. Teóricas por permitir visualizar a realidade a partir das concepções pragmáticas de democracia, elucidando novos elementos. Metodológica, por permitir validar empiricamente o modelo analítico desenvolvido para esta tese, construído com bases teóricas, que pode auxiliar na análise de outros espaços deliberativos. Práticas, por permitir analisar o funcionamento e as ações dos conselhos de maneira crítica, criando condições para refletir sobre as práticas instituídas. Considerações sobre as contribuições se encontram apresentadas no capítulo final da tese, em Considerações Finais.

2 Democracia Deliberativa

De origem grega, a ideia de democracia foi pensada por Aristóteles como uma forma de organização política que permitisse uma participação direta dos considerados cidadãos nas decisões do governo. Nesta forma de organização política, a deliberação é central, como uma atividade paradigmática da virtude política e da autorregulação (BOHMAN, 2009). Apesar das complexidades de introduzir nas sociedades modernas pluralistas uma participação inclusiva como ocorria na Grécia antiga – guardadas as restrições -, de certo modo as teorias da democracia deliberativa ao introduzirem argumentos em defesa de espaços onde possa ocorrer uma discussão racional sobre a vida política, concebem uma tentativa de resgatar o antigo ideal da soberania popular.

Na atualidade percebe-se que o conceito de democracia tem sido discutido como forma de lidar com os desacordos entre cidadãos e como forma de inclusão de grupos marginalizados nas discussões políticas. Para inserir os cidadãos nas discussões políticas nos Estados modernos, Bobbio (2010) destaca diferentes concepções de democracia, seja o mais liberal, preservando interesses individuais, com garantias jurídicas para que ocorra a mais larga expressão da liberdade religiosa e a mais larga expansão da liberdade econômica, ou a mais republicana, em que muitos são convidados a tomar as decisões políticas e participar da vida pública, mas não enfatizando elementos argumentativos. Isto porque até a metade do século XX a teoria democrática apresentava um ceticismo em relação aos processos dialógicos. Avritzer (2000) destaca três elementos anti-argumentativos, a saber: 1º) o reconhecimento de que as diferenças culturais existentes em sociedades de massa não podem ser resolvidas por meio da argumentação; 2º) que a eficiência pode ser inviabilizada por meio da argumentação; e 3º) que no processo eleitoral já está contemplada a aferição de preferências individuais pré-formadas.

Ao discutir a deliberação coletiva na teoria democrática, Avritzer (2000) salienta a importância do conceito de “Vontade Geral” amplamente investigado por Jean Jacques Rousseau, em sua obra “Do Contrato Social”. Nesta definição em que se enfatiza o interesse comum, a decisão também assume a posição de elemento central, em uma forma de organização política que está fundamentada na regra da maioria. Em contraposição a Rousseau, Avritzer (2000) também destaca a importância da concepção de democracia de Joseph Schumpeter, como autor que pensou a democracia considerando a teoria da sociedade de massas e, assim, rejeitou formas públicas de deliberação caracterizadas por elementos argumentativos. Em suas proposições reduziu a deliberação unicamente a escolha de representação através do voto. Ambos demonstravam preocupação com a manutenção da

ordem e consideravam as complexidades das sociedades modernas, mas diferentemente de Rousseau (2001), Schumpeter (1961) não acreditava em vontade geral, ou seja, vontade coletiva de todos os indivíduos. Para Schumpeter a vontade geral seria uma ficção, considerando que as pessoas são diferentes em suas crenças e preferências.

Preocupado com a estabilidade democrática, Schumpeter (1961) reduz a democracia a procedimentos formais de escolha de lideranças para conduzir as discussões políticas, entendendo que assim toda a sociedade estaria participando. Como justificativa, esta forma de democracia evitaria os riscos do envolvimento dos cidadãos no processo decisório sobre os negócios públicos, como o de manipulação política em ambientes que convivem cidadãos sem instrução para deliberar – o que pode estar relacionado ao desinteresse ou a falta de responsabilidade – e outros que se agrupam com interesses específicos – que podem encontrar espaços para cooptar a opinião pública e manipular as decisões. Assim, defende os métodos eleitorais como a melhor e mais lógica forma de organizar a vida política à compatibilização dos mais divergentes interesses sociais. Para Schumpeter (1961, p. 328) “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”.

Rousseau e Schumpeter muito contribuíram para o desenvolvimento de teorias atuais de democracias. Bobbio (1987) adverte que a democracia é um projeto possível, mas deve ser compreendida sob a forma de promessas que ainda não foram cumpridas. Em suas explicações estabelece comparações entre ideais de democracia e democracia real e advoga em favor de regras e procedimentos para decisões coletivas com participação mais expressiva possível de interessados. Habermas (1995, 2005, 2012), assim como Rousseau (2001) e Schumpeter (1961), argumenta em favor de um Estado democrático de direito, mas diferentemente deles, como novidade, busca introduzir a argumentação para o entendimento mútuo como forma de emancipação de uma sociedade, que passa a fazer parte do sistema político não só por meio do voto, mas por meio de uma participação com ação comunicativa⁷ capaz de influenciar o mundo da vida⁸ e o sistema⁹ (HABERMAS, 2012).

⁷ Ação comunicativa é compreendida por Habermas (2012) como o emprego da linguagem com vistas ao entendimento entre os participantes da comunicação, processo de socialização e de integração social.

⁸ Mundo da vida, segundo Habermas (2012, p. 231) “é o lugar em que os falantes e ouvintes se encontram, [...] onde podem resolver seu dissenso e obter consenso.” O compreende como a esfera de reprodução da linguagem e significados, que se apresenta como uma rede de cooperações mediadas pela comunicação.

⁹ Sistema, segundo Habermas (2012) é regido pela lógica instrumental, compreende dois subsistemas, o econômico e o político (economia, Estado).

Para Habermas (2003, p. 153) a compreensão moderna da democracia distingui-se da clássica “por se relacionar com um tipo de direito dotado de três características principais, a saber: o direito moderno é positivo, cogente e estruturado individualisticamente”. Desse modo Habermas apresenta o caráter de positividade do direito que possibilita a sua modificação, o que justifica que este seja instituído sob o princípio democrático. E, ainda, que este tipo de direito inclui as liberdades subjetivas que estão relacionadas à interdependência que existe entre a autonomia pública e privada, de maneira que para fazer uso da autonomia pública, protegida por direito político, é necessária autonomia cidadã. Em suas colocações levanta expectativas tanto para o desenvolvimento de um sistema político capaz de inserir cidadãos nos processos políticos, como para a necessidade de desenvolver capacidades nos cidadãos para agir comunicativamente.

Em sua obra *Direito e Democracia. Entre facticidade e validade*, Habermas (1997) propõe que os fundamentos normativos do Estado democrático de direito fossem vistos como o resultado de processos deliberativos. O que é proposto é a deliberação pública apoiada no exercício do discurso racionalmente motivado como forma de legitimar as normas pela opinião pública. Apresenta um modelo de democracia deliberativa que se justifica por meio de procedimento discursivo, incluindo liberdades subjetivas, que por sua vez deve satisfazer a exigências quanto à aceitabilidade racional e possa garantir uma solução procedimental para os conflitos substantivos presentes nas sociedades caracterizadas pelo pluralismo. Em sua concepção de democracia, Habermas valoriza o conhecimento gerado no âmbito do mundo da vida, a partir de troca de razões entre sujeitos livres e iguais, podendo resultar em ação comunicativa que empodera a sociedade e influencia o sistema político. A ideia de legitimidade democrática é vista como resultado da deliberação pública sobre decisões de interesse comum (HABERMAS, 1995; COHEN, 2009).

Com forte influência habermasiana, a concepção de “democracia deliberativa” encontra-se vinculada às seguintes diretrizes: 1ª) a tomada de decisão é vista como procedimento central do processo deliberativo; 2ª) rompimento com a ideia clássica de que, uma vez consolidada a vontade da maioria, a parte “derrotada” representaria um “erro social”; 3ª) necessidade de legitimar um processo de discussão e avaliação permanente no qual os diferentes aspectos de uma determinada proposta são levados em consideração. Esta concepção está comprometida com o maior envolvimento dos cidadãos em escolhas políticas e com a garantia que os anseios da sociedade sejam sensíveis aos servidores públicos (COHEN e FUNG, 2004) e que

qualquer que seja a forma de governo, sua legitimidade emana da vontade soberana do povo que jamais é alienável (DAHL, 2001; AVRITZER, 2000; ROUSSEAU, 2001).

Na teoria democrática deliberativa, dentro da teoria contemporânea de democracia, o processo de discussão importa, pois evidencia aspectos que não seriam notados sem a exposição de argumentos, que se realiza por meio da comunicação, pelo intercâmbio de razões feito em público. Para Cohen (2009), esse modelo centrado na comunicação e na troca de razões representa uma passagem de um processo em que se acreditava na unidade, na força da homogeneidade cultural e moral para evitar conflitos (ROUSSEAU, 2001) para arranjos deliberativos argumentativos¹⁰ capazes de acomodar as diferenças e empoderar sociedades pluralistas (HABERMAS, 1995, 2010, 2012; BOHMAN, 2009; COHEN, 2009; BENVABIB, 2009; COOKE, 2009; MANSDRIDGE, 2009). Isso não quer dizer que a vontade coletiva não é a finalidade última da democracia, mas sim que a democracia está centrada na ação de tornar “instituições, elites e governos “responsivos” diante de uma pluralidade de vozes frequentemente reunidas por questões, interesses ou causas” (CHAMBERS, 2009, p. 250).

Segundo Avritzer (2009, p.7-8), a democracia deliberativa está fundamentada sob quatro elementos principais: primeiramente, “a superação de uma concepção agregativa de democracia centrada no voto [...]”. Ou seja, em vez de considerar preferências dadas, consideram-se as mudanças de preferências como ponto central no processo decisório. O segundo se refere a “[...] racionalidade política como ideia de mudança e justificação de preferências”, de maneira que o foco deixa de ser na ideia de coordenação de preferências políticas e passa para a justificação de valores, preferências e identidades. O terceiro “[...] pressupõe um princípio de inclusão”, de maneira que todos os afetados tenham garantidos os direitos de apresentar suas razões. Quarta e última, “[...] envolve a ideia de construção institucional [...] capazes de efetivar preferências”, sendo esta última o centro do cânone democrático deliberativo na opinião do autor.

Ao apresentar os quatro elementos da democracia deliberativa, Avritzer (2009) expõe a necessidade do Estado em lidar com as complexidades referentes à variedade de preferências dos indivíduos e de inserir os cidadãos nos processos decisórios, proporcionando um ambiente de aprendizagem política, colaborando, assim, para o auto-governo e a auto-regulação. Trata-se de uma proposta de democracia que busca aproximar o governo do cidadão, que exige

¹⁰ Argumentação é denominada em Habermas (2012-A, p. 48) como “o tipo de discurso em que os participantes tematizam pretensões de validade controversas e procuram resolvê-las ou criticá-las com argumentos”.

decisões sobre substância e, portanto, maior envolvimento dos cidadãos na busca por soluções de problemas políticos.

Assim, para fins de fundamentação teórica buscar-se-á identificar nas diferentes concepções de democracia, baseadas em Habermas, os princípios de deliberação democrática e os papéis esperados para as arenas que se apresentam como espaço democrático intermediário entre a sociedade e o governo, para, assim, tornar possível realizar uma análise empírica e verificar se o papel observado hoje e no contexto histórico do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte se aproxima ou distancia das proposições teóricas.

Para fins da divisão do texto, levando em conta a amplitude do tema, as considerações serão apresentadas a partir de uma breve análise de conceitos-chaves propostos por J. Habermas, considerado por muitos como um dos principais influentes da filosofia política da segunda metade do século XX. Posteriormente, serão apresentados os modelos de democracia propostos por Joshua Cohen, James Bohman, Seyla Benhabib, Maeve Cooke, Archon Fung e Gutmann & Thompson, por contemplarem pressupostos favoráveis à institucionalização dos espaços deliberativos, como forma de viabilizar a democracia deliberativa – o que parece pertinente para estudar as formas de participação social nas decisões políticas, vislumbradas como possibilidade de recuperar a perda da vitalidade democrática. Ainda, por apresentarem concepções que se complementam e se fundamentam sob os mesmos princípios de democracia, e, por fim, por apresentarem argumentos relevantes para a compreensão do papel dos espaços deliberativos na democratização da gestão das políticas públicas, que é o objeto desta investigação.

2.1 Contribuições de J. Habermas para as teorias deliberacionistas

Habermas, filósofo alemão, desenvolve suas teorias partindo do pressuposto kantiano de supremacia do justo sobre o bem. Em suas obras, questiona a visão elitista da democracia e apresenta, dentre as premissas, que a legitimidade do poder político e a avaliação da justiça das instituições devam ser realizadas a partir de um processo público e aberta à participação de todos os cidadãos. Para Souza (2009, p. 32), ele tenta “formular um ideal normativo compatível com as sociedades contemporâneas capaz de reverter o cinismo e desilusão que prevalecem na vida cotidiana com respeito às instituições da democracia liberal”.

Habermas concebe alternativas para reger as transformações rumo a sociedades mais justas a partir de acordos legítimos e racionalmente motivados. Sugere o sistema de direitos para legitimar o poder estatal, influenciado pela ação comunicativa que está presente no processo

de deliberação em esferas públicas (HABERMAS, 2012). Aposta no poder da argumentação do mundo da vida de influenciar o mundo do sistema.

A teoria habermasiana é centrada na troca de argumentos livres de constrangimentos que envolve o uso prático da razão, contemplando a intersubjetividade. Habermas (2012) aposta na comunicação ampliada para diversos atores da sociedade e em condições mais ideais do que reais para a concretização de uma democracia em ambientes simétricos.

Ao tratar o termo “deliberação”, Habermas o associa a uma ação que envolve a argumentação em que se busca o consenso motivado. Em relação ao termo “igualdade”, o associa a igualdade política, cuja condição de justificação se dá nas negociações públicas (OLIVEIRA, 2008). Para Habermas é possível a troca de razão pública por meio das deliberações argumentativas produzidas na esfera pública – em diferentes arenas que compõem a rede complexa onde se dá a produção de sentidos que tem origem no mundo da vida – e, sem restringir a agenda de discussão pública, estabelecer interesses por meio do entendimento que pode resultar em consenso e influenciar o mundo do sistema, garantindo a soberania popular procedimentalista (AVRITZER, 2000; MARQUES, 2009, HABERMAS, 2012). Isto porque segundo Habermas (2012a, p. 31) “os sujeitos capazes de falar e agir adquirem e empregam o saber.”

Para Avritzer (2000), apesar de ser Rawls a recuperar o conceito de deliberação argumentativa, em que é pressuposta a necessidade de reflexões em termos de justiça e capacidades institucionais, seria Habermas que o desenvolve de maneira mais completa e ao propor o processo argumentativo se distancia de Rousseau, considerando que a opinião dos indivíduos não pode ser reduzida à vontade da maioria, e de Rawls, considerando que a opinião dos indivíduos não pode ser reduzida à representação.

Ao reconhecer o esgotamento das formas atuais de governo, como, por exemplo, baseadas na representação, Habermas (2005) desenvolve a sua teoria motivado pela possibilidade de combinar os ideais do Estado de Bem Estar Social com o capitalismo moderno. Identifica o caráter conservador das experiências históricas e o combina com o excedente de expectativas quanto aos resultados do ponto de vista do bem estar social e elabora a sua teoria pensando nas possibilidades de interação entre o capitalismo moderno e a democracia. Habermas apresenta o conceito de democracia deliberativa sugerindo a busca por alternativas para os desenhos institucionais vigentes nas sociedades modernas. Para ele, hoje as condições de vida digna do homem não devem surgir mais das revoluções das condições de trabalho, conforme defendido por Marx – apesar de compreender que as condições de ocupação continuam sendo um aspecto central em seu projeto – e infere que a parte essencial do projeto está na

possibilidade de normatização dos direitos dos cidadãos para que estes possam viver em liberdade. Esta seria uma forma de intervenção estatal capaz de permitir a coexistência entre democracia e capitalismo (HABERMAS, 2005).

Como forma de viabilizar a democracia deliberativa num sistema capitalista, Habermas (2012a) propõe uma teoria do agir comunicativo que se realiza por meio da linguagem, como fonte de integração social. Em sua teoria, as ações dos participantes do mundo da vida são coordenadas por processos de comunicação voltados para o entendimento. A ação comunicativa desempenha distintas funções, sob os aspectos do entendimento, da coordenação de ações e da socialização (HABERMAS, 2010, 2012). Sob o aspecto funcional do entendimento se presta a transmitir e renovar o saber cultural; sob o aspecto da coordenação de ações visa a integração social e o estabelecimento da solidariedade¹¹, e sob o aspecto da socialização auxilia a estruturação das identidades pessoais (HABERMAS, 2010). Ou seja, a ação comunicativa é o poder político, resultado do comportamento de uma sociedade que conhece a si mesma, que detém conhecimento adquirido por meio de experiências em processos de deliberação pública.

Considerando o agir comunicativo de uma forma mais ampla, Habermas (2012) o relaciona a dois aspectos: “o teleológico, relacionado à concretização de fins (ou à realização de um plano de ação), e o comunicativo, que abrange os aspectos da interpretação da situação e da obtenção de um acordo” (HABERMAS, 2012a, p. 233). Trata-se de uma concepção de agir orientado pelo entendimento que pressupõe que os participantes realizem seus planos com assentimento de todos, na direção de objetivos definidos por meio da comunicação. Conforme destaca Avritzer (2000), Habermas, ao desenvolver a sua teoria, reconhece que a legitimidade democrática estaria ligada ao processo de deliberação coletiva que evolui discussão racional entre indivíduos iguais fazendo uso de suas razões. “É no intercâmbio de razões que fragmentos do *mundo da vida* podem se mostrar contingentes e reconfiguráveis” (MENDONÇA, 2009, p.86). Duas dimensões centrais na “teoria da Ação Comunicativa” são destacadas por Avritzer (2000) e Mendonça (2009): a possibilidade de reestruturação do mundo social por meio da reflexividade aberta pela comunicação e a ideia de uma forma de ação que seja intersubjetiva e voltada para um consenso comunicativo.

¹¹ Solidariedade para Habermas é o sentido comum de pertença a uma mesma comunidade experimentado pelos indivíduos, que se veem como membros de um mesmo todo, parceiros de um mesmo projeto, dispostos a ajustar seus planos de ação entre si e se socorrerem mutuamente (COELHO, 2012).

Além do exposto, é importante considerar que para o desenvolvimento de sua teoria, Habermas (1995) critica os modelos propostos pelo liberalismo e pelo republicanismo e propõe uma terceira via que, como já mencionado, se apoia nas condições de comunicação. Para Habermas, na concepção liberal, mais funcionalista, o Estado é referido como um aparato burocrático que se mantém para prestar serviços mínimos a uma sociedade autônoma que lhe deu origem, impondo regras que regulam as relações conflituosas entre pessoas civis e pessoas privadas para proteger os seus direitos subjetivos. A sociedade transfere ao Estado funções de regulação, mas com limitações de maneira que a vontade subjetiva dos cidadãos seja garantida e que esta se imponha. Em termos de normas jurídicas, preocupa-se com o estabelecimento de direitos subjetivos para cada caso particular (HABERMAS, 1995). No processo político, orientado pelo mercado, a política é entendida como a disputa entre grupos ou atores coletivos por posições e pelo poder administrativo, e para tanto dependem das preferências dos eleitores que definem quais grupos terão êxito (HABERMAS, 1995). Neste sentido são levados em considerações interesses individuais e, a depender dos resultados obtidos nas urnas, não caracteriza o interesse coletivo, levando a exclusões de muitos cidadãos.

Em se tratando da concepção republicana, segundo Habermas (1995, p.40), a política “é orientada para o bem comum e para a inclusão de cidadãos livres e iguais nos processos políticos”. Ou seja, é estimulada a participação dos cidadãos nos processos políticos para que a sociedade seja incluída na formação de normas que possam refletir a vontade e interesse da coletividade e que esta sociedade possa controlar as ações do Estado. Neste sentido, as normas jurídicas são objetivas e fundadas no respeito mútuo, na integridade dos indivíduos, em que são estabelecidas condições para convivência com igualdade de direitos e autonomia. Para Habermas (1995), o processo político na concepção republicana é orientado pelo diálogo e tem suas estruturas específicas, que inclui os espaços políticos e o parlamento, estabelecendo diferenças entre poder comunicativo e poder administrativo. Neste sentido, no processo eleitoral os cidadãos concedem permissão aos políticos para exercer o poder administrativo, mas não abrem mão de dar continuidade ao diálogo nos espaços públicos para o exercício do poder político (comunicativo) (HABERMAS, 1995). Para esta concepção de democracia, ao mesmo tempo em que Habermas apresenta vantagens como o estabelecimento de uma ação comunicativa em espaços de diálogo entre governantes e governados, apresenta uma crítica quanto ao idealismo excessivo ao condicionar o processo democrático à questão relativa “a virtudes de cidadãos orientados para o bem comum”.

Ao apresentar a terceira via, Habermas (1995) sugere um modelo de democracia que “não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania¹² coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos” (HABERMAS, 1995, p. 47). Neste sentido Habermas (1995) infere a favor do direito moderno positivo como mecanismo de integração social, que contempla a intersubjetividade de processos de entendimento no campo de tensão entre mundo da vida e sistema. Trata-se de uma “tentativa de reincorporar a argumentação no mundo social” (AVRITZER, 2000, p. 38). Habermas (2010) argumenta que a análise tem que manter o seu enfoque sob efeitos “libertadores e facilitadores de uma racionalização comunicativa como sobre os efeitos de uma razão funcionalista que se tornou selvagem” (Ibdem, p. 344).

Em suas proposições, Habermas alerta para a necessidade de levar a modernidade adiante com vontade e consciência política e, em sua obra *Direito e democracia* chama atenção para a necessidade do estabelecimento de processos de formação discursiva de opinião e de vontades para o fortalecimento da democracia, e a faz depender de uma fonte de solidariedade produzida de forma discursiva, de maneira que os sujeitos criem vínculos por meio de esforços comunicativos. Habermas (1997) parece reconhecer características das sociedades ocidentais, como os valores relativos à autonomia individual, mas advoga em prol de uma autonomia solidária que pode ser desenvolvida num ambiente de geração de conhecimento e poder por meio da comunicação. Segundo Marques (2009, p. 12-13) Habermas “concebe a deliberação pública como um processo discursivo ideal através do qual os cidadãos devem elaborar coletivamente um problema como uma questão de interesse geral, cuja compreensão e cuja solução requerem uma ação comunicativa recíproca”.

Habermas (2012), para argumentar em prol da democracia ideal ressalta as diferentes formas de coordenação da ação que perpassam pela integração social e pela integração sistêmica. Para ele, a primeira ocorre por meio de consenso entre os participantes e a segunda mediante ações funcionais. Apresenta as patologias do mundo da vida induzidas pelo sistema, onde o princípio sistêmico de integração invade o mundo vivido e desintegra-o. Segundo Habermas (2012) em vez do sistema se apropriar das integrações sociais ele exerce uma violência estrutural exercida por meio de restrições sistêmicas à comunicação impedindo os participantes de distinguir os elos que unem os três mundos: o objetivo, o social e o subjetivo¹³.

¹² A cidadania ativa está relacionada ao exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais.

¹³ Em Habermas (2012b, p. 220), ao analisar os modos de utilização da linguagem apresenta conceitos de: mundo objetivo (enquanto totalidade das entidades sobre as quais são possíveis enunciados verdadeiros); mundo social (enquanto totalidade das relações interpessoais reguladas legitimamente); mundo subjetivo (enquanto

Ao se referir aos processos discursivos, Habermas (2005) chama atenção para o local de articulação e assim introduz a esfera pública, sendo este outro importante conceito para a compreensão da sua teoria da ação comunicativa. Trata-se da “dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo” (HABERMAS, 2005, p.49), percebida por Habermas como a verdadeira geradora de poder. Para Avritzer e Costa (2004, p. 707) a esfera pública se refere a “um espaço entre a esfera privada e o Estado, espaço este caracterizado pela discussão livre e racional de exercício da autoridade política”. É nesse espaço de inter-relações entre centro (forma de organização do Estado) e periferia (formas de organização da sociedade civil) que se encontram os conselhos de políticas públicas, como uma alternativa de estrutura comunicacional pautada na interlocução entre Estado e sociedade, com possibilidades de deliberações que expressam vontades democraticamente construídas.

Segundo Avritzer (2000), há uma contradição na teoria habermasiana. Por um lado, Habermas fundamenta o processo de legitimação baseado na argumentação, nos processos comunicativos, reconhecendo que o poder das estruturas administrativas não é suficientemente capaz de gerar legitimidade. Por outro lado, ao focar nas possibilidades do mundo da vida influenciar o sistema político, ele não demonstra clareza ao discutir as possibilidades de arranjos institucionais que visam garantir esta influência. Habermas se limita a apresentar formas de influenciar o sistema político e segundo Avritzer (2000) não se mostra capaz de propor arranjos instituições para respaldar a legitimidade de processos comunicativos. Ou seja, ele se desobriga de pensar os elementos institucionais e/ou decisórios do conceito de deliberação, deixando assim uma lacuna em sua teoria.

A partir de conceitos importantes e lacunas identificadas na teoria de Habermas outros teóricos apresentaram suas proposições mantendo o ideal de uma democracia que se orienta por princípios de inclusão do cidadão, de publicidade, igualdade, liberdade e não tirania. A relação de teóricos que influenciaram significativamente a forma de pensar democracia na atualidade é grande, mas para esta proposta de pesquisa serão destacados na seção seguinte aqueles que demonstraram preocupação em compreender as arenas intermediárias de deliberação coletiva, que formam parte da rede contida na esfera pública habermasiana.

2.2 Teorias deliberacionistas a partir de Habermas

De maneira geral, os teóricos deliberacionistas argumentam em favor da construção da “vontade coletiva” e buscam instaurar mudanças baseadas nas perspectivas da teoria crítica da primeira geração da Escola de Frankfurt, fundamentada na noção de que o indivíduo cria o mundo em que ele vive e atribui a este mundo a crítica que não se esgota em si, mas busca uma relação com a prática (VIEIRA e CALDAS, 2006). Apostam nas relações intersubjetivas em fóruns plurais, na comunicação, na deliberação refletiva, como forma de buscar a emancipação da sociedade e promoção da justiça.

Como já mencionado, ao defender uma proposta de democracia, Habermas (1997) utiliza os modelos de democracia liberal e republicano para apresentar o que ele chama de terceira via, a teoria deliberativa, que é caracterizada pelo procedimento discursivo da deliberação pública, por isso também intitulada de teoria procedimental. No capítulo VII de “Direito e Democracia”, Habermas (1997) utiliza da análise do conceito de política deliberativa de Cohen para apresentar a sua própria concepção de procedimento democrático.

Preocupado com as formas como os cidadãos fundamentam racionalmente o jogo democrático, Habermas (1997) propõe um procedimento ideal para a deliberação e para a tomada de decisão, obtidos a partir de um fluxo de informação relevante que deve ser operacionalizado por meio do discurso, da institucionalização de procedimentos e das condições de comunicação, bem como da inter-relação de processos deliberativos institucionalizados com as opiniões públicas informalmente constituídas. Segundo Faria (2000), na teoria de Habermas o processo de legitimação deriva dos procedimentos e dos pressupostos comunicativos (ação comunicativa) da formação da vontade e da vinculação da opinião pública ao poder administrativo. Pressupõe que a opinião democrática se transforma em um poder comunicativo que tem potencial para monitorar o exercício do poder político e direcioná-lo. Habermas (1997, 2012) considera que, embora sofram influências, apenas as instituições formais do sistema político do Estado de Direito possuem capacidades para decidir, não podendo abranger todas as instituições sociais como defendido por Cohen (2009).

Diferentemente de Habermas (1997), Cohen (2009) apresenta uma noção de democracia deliberativa que envolve todos os cidadãos e considera que o procedimento deliberativo deve contemplar todas as instituições sociais (inclusive as informais), que devem influenciar as decisões das instituições políticas. Oferece como alternativa a Poliarquia diretamente deliberativa em que propõe a institucionalização da participação do cidadão no processo de decisão coletiva de maneira que os afetados pela política possam resolver os seus problemas

diretamente e não só estabelecer debates e influenciar decisões das instituições formais ou a política formal.

Com a sua poliarquia diretamente deliberativa, Cohen (2009) apresenta uma proposta de acordo institucional que incorpora o processo deliberativo no processo efetivo de tomada de decisão. Assim como Habermas, ele defende uma teoria democrática procedimentalista. Entretanto, enquanto J. Habermas em sua teoria discursiva “está preocupado com o modo com que os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático” (FARIA, 2000, p. 48), para Cohen (2009, p. 90) “uma democracia deliberativa está enraizada no ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e das condições da associação procede através do argumento público e da troca de razões entre cidadãos iguais”. Nesta proposta, a **cooperação social** se faz presente para que se obtenha o bem estar comum, mas Cohen enfatiza a necessidade de caracterizar ou definir as condições para que ocorra a deliberação pública livre. Busca em sua teoria uma forma de proteção às liberdades básicas e apresenta características para a deliberação que conceitua de formal, que se referem à proteção das liberdades constitutivas de participação, de associação e de expressão política, ao estabelecimento direto ou indireto de controle eleitoral de política pública e garantias quanto à geração de informação adequada (COHEN, 2009; COHEN e SABEL, 1997).

Ou seja, Habermas (1995, 1997, 2003, 2012) se preocupa com as possibilidades dos processos comunicativos influenciarem o sistema político e Cohen (2009) se preocupa com a institucionalização da participação democrática. Cohen, assim como Habermas advoga em prol do poder argumentativo, mas entre cidadãos que se encontram em condições de igualdade, prevalecendo uma situação inicial justa.

Na teoria de Cohen a ideia de público está se referindo a lugar onde as pessoas possam trocar experiência, se transformar e transformar o outro, praticar o diálogo para esclarecer e resolver problemas, com deliberação por meio da razão cuja troca se dá entre cidadãos que se reconhecem e se respeitam (COHEN e SABEL, 1997). Este conceito de público muito se assemelha ao conceito de esfera pública proposto por Habermas, como local de entrelaçamentos das relações e de diálogo (com potencial para gerar ação comunicativa). Em ambas concepções – Cohen e Habermas – espera-se que a ação comunicativa possa exercer influência sobre o sistema, de maneira que a autoridade da coletividade possa ancorar a legitimidade democrática.

A discussão de Cohen (1997) sobre legitimidade democrática aparece no capítulo intitulado *Procedure and Substance in Deliberative Democracy*, estando amparada na autoridade da

coletividade, no poder que emana da sociedade em termos de discutir e decidir juntamente com os governantes. Complementa que as decisões democráticas têm legitimidade quando os valores considerados nos processos decisórios são associados a processos justos. A partir de Rawls e Habermas, Cohen (2009) assume a possibilidade de se pensar deliberação em situações em que a pluralidade de valores e concepções morais aparece dada. Diferentemente de Habermas, defende a legitimidade de decisões tomadas a partir de deliberações públicas respaldadas num processo inclusivo, em que ninguém pode ser excluído, que se realiza por meio da regra da maioria, tendo nesta regra uma base razoável para uma prática comum. Ou seja, que o procedimento deliberativo se estenda a todas as instituições sociais. Para Habermas (1997), o alargamento do procedimento deliberativo proposto por Cohen (2009) impõe impedimentos reais referentes à regulação e deixa lacunas relativas à deliberação e o processo de construção de vontade na esfera pública.

Dentre os postulados defendidos por Cohen (2009), ressalta-se aqui aquele que afirma que as deliberações devem ser realizadas de forma argumentativa, inclusivas e públicas e livres de coerções externas e internas capazes de comprometer a igualdade dos participantes, e cuja deliberação ideal almeja chegar a um consenso racionalmente motivado, desenvolvido sem restrições, podendo ser retomado a qualquer momento (COHEN, 2009; FARIA, 2000). Em relação ao consenso racionalmente motivado, Mansbridge (2009, p. 29) o julga inapropriado, pois “normativamente legitimidade deveria almejar não só o consenso, mas o esclarecimento do conflito, aguçando-o se necessário”.

Para Avritzer (2000, p. 41) Cohen busca dar formato institucional a democracia deliberativa e assim, apresenta proposições para transformar “o processo de argumentação ou discussão argumentativa, como proposto por Rawls e Habermas, em um processo de deliberação institucional”. Em sua proposta está implícita o ideal de justiça e ação comunicativa a partir da junção da institucionalidade com os processos dialógicos respaldados em normas, focados no bem comum (Cohen, 2009). No que se refere ao foco no bem comum, Mansbridge (2009) salienta que a necessidade de enquadrar os argumentos neste conceito pode distorcer o entendimento dos participantes sobre a questão de debate.

O que Cohen (1997, 2009) parece propor é uma alternativa para a operacionalização da democracia deliberativa procedimentalista, centrada no sistema político-administrativo. Tal proposição é criticada por Habermas. Para ele, a democracia deve ser analisada entre dois polos, o sistema político-administrativo e a sociedade, mas considerando que o sistema político “deve estar ligado às redes periféricas da esfera pública por meio de fluxo de

comunicação que parte de redes informais dessa esfera pública, se institucionaliza por meio dos corpos parlamentares e atinge o sistema político influenciando nas decisões tomadas” (FARIA, 2000, p. 52). Ambos identificam uma instância intermediária, mas se distanciam ao defender a forma como a esfera pública poderia influenciar o sistema. Enquanto Habermas (1997, 2012) atribui importância a intersubjetividade presente na esfera pública e ao poder do agir comunicativo, Cohen (2009) enfatiza o poder dos procedimentos para permitir a inserção dos cidadãos na vida política, que ocorre em associações deliberativas.

Cohen (2009) define as associações deliberativas como um espaço público pluralista, lugar de diferentes preferências, convicções e ideais, em que pessoas com objetivos divergentes convivem. Ele reconhece que nos espaços de deliberação - guiados para as escolhas coletivas - há diferenças sociais, políticas, econômicas entre os membros, mas argumenta que trata-se de um espaço legítimo na medida em que os membros se reconhecem como portadores de capacidades deliberativas, cujo resultado da deliberação está associado à clareza das normas instituídas, ou seja, a fonte de legitimidade está nos procedimentos (COHEN e SABEL, 1997; COHEN e FUNG, 2004; COHEN, 2009). A proposta de Cohen é normativa. Para ele a definição de procedimentos (regras de participação com os princípios de igualdade e liberdade garantidos) é a forma de legitimar as decisões, considerando que estes amenizam as diferenças e propiciam condições para lidar com os conflitos. Isto porque as normas são um importante componente da dignidade e dos direitos humanos em geral (FUNG, 2003a). Quanto aos resultados, estes devem ser associados aos termos que os precede e são legítimos se considerados objeto de um acordo livre entre sujeitos iguais.

O que Cohen (1997, 2009) propõe não é uma instância estável, que está condicionada a decisões ótimas a partir do momento que tem os seus procedimentos definidos em regras, mas ao contrário, um lugar de instabilidade porque se busca o aprendizado tornando necessário estabelecer garantias de se alcançar um consenso racionalmente motivado, com regras que garantam a autonomia e as condições mínimas para se estabelecer um debate. A autonomia significa que cada cidadão deve ter igual oportunidade para oferecer e aceitar as razões que justificam as regras e a ação coletiva (FUNG, 2007).

Para Ribeiro (2007, p. 41), a proposta de Cohen “visa proteger o processo deliberativo das vulnerabilidades que vitimam a esfera pública habermasiana”, que segundo Cohen (2009) está relacionado ao fato de Habermas fazer o ideal democrático depender de uma cidadania ativa, que oferece apenas quebras ocasionais na rotina do circuito oficial do poder. Apesar das importantes contribuições da teoria de Cohen, inclusive para se pensar em formas de

institucionalização de espaços deliberativos, uma cidadania ativa é uma questão primordial para se pensar em democracia em que a participação e as discussões estão implícitas. Neste sentido, o que parece importante é a combinação dos argumentos de Habermas e Cohen para o resgate da soberania popular.

Assim como Joshua Cohen, outra autora, Seyla Benhabib, defende uma abordagem de democracia procedimentalista, porém orientada para satisfazer três bens públicos, quais sejam: a legitimidade, o bem-estar econômico e um sentido viável de identidade coletiva. Ela considera que os três são interdependentes e que o equilíbrio entre eles seria o ideal de uma sociedade democrática em bom funcionamento. Contudo declara que embora o equilíbrio seja importante, enfatiza a legitimidade em sua teoria como a base para a democracia (BENHABIB, 2009).

Benhabib (2009) desenvolve sua abordagem de acordo com o construtivismo kantiano, assim intitulado por John Rawls (1971), e a partir das orientações de Habermas (1997) no que se refere à importância do direito moderno como mecanismo de integração. A ideia básica que dá sustentação ao modelo de Benhabib é que somente as normas legais podem ser consideradas como válidas. Dentre seus pressupostos, o processo de deliberação é orientado pelas normas de igualdade e simetria, que garantem a igualdade de proposições, de participação, e de reflexões sobre as próprias regras do procedimento discursivo. Para a autora são os “procedimentos que geram legitimidade e também asseguram algum grau de racionalidade prática” (ibidem, p. 114).

Neste sentido, o processo de deliberação se desenvolve para que os indivíduos sejam informados e possam produzir reflexão crítica sobre as suas preferências e opiniões e sobre o próprio processo de deliberação, sugerindo uma condição de racionalidade prática (BENHABIB, 2009). A autora pensa o modelo de democracia deliberativa como forma de ampliar o escopo e fortalecer a prática de deliberação coletiva. Assim como Cohen (2009) ela apresenta o modelo de democracia deliberativa baseado nas condições necessárias para se instituir um espaço de deliberação pública. Tais condições partem de procedimentos que garantem a igualdade e a racionalidade prática que podem contribuir para os desenhos institucionais de arenas da esfera pública. Dessa maneira, a legitimidade para Benhabib (2009), assim como em Cohen, está fundamentada no processo, mas de livre deliberação pública sobre assunto de interesse comum. A razão para esta afirmação, em primeiro lugar, está no argumento de que os atores ao participarem de processos regidos por normas de igualdade e condições de simetria teriam as mesmas oportunidades de participação. Em segundo lugar que a imposição de regras garante o direito das pessoas de questionar o tema da

conversa e, por fim que, essas mesmas regras permitem as pessoas argumentar de maneira reflexiva sobre a operacionalização das próprias regras do processo de deliberação, atribuindo a ele um caráter dinâmico.

Em seus argumentos, Benhabib (2009) afirma que deve ser reservado um lugar para o pluralismo, para que a deliberação ocorra. Assim, enfatiza a importância da esfera pública – como local “de formação de opinião, debate, deliberação e contestação entre cidadãos, grupos, movimentos e organizações” – para o modelo deliberativo, que, por sua vez, transcende a posição liberal tradicional na medida em que “as condições normativas dos discursos [...] devem ser vistas como regras do jogo que podem ser contestadas pelo próprio jogo, mas somente a partir do momento em que os participantes aceitam jogar segundo o conteúdo dessas regras” (ibidem, p. 129). A concepção de esfera pública de Benhabib se assemelha a de Habermas, ao entendê-la como o lugar do debate livre e racional e que leva a decisões coletivas.

Em relação ao resultado das deliberações, assim como Joshua Cohen, Benhabib (2009) justifica sua defesa da regra da maioria, por considerá-la justa visto que as decisões são baseadas em razões formuladas em ambientes em que os afetados podem ter o direito de articular os seus pontos de vistas, o que torna os resultados também justos. Dessa forma, o seu modelo ofereceria tanto uma decisão legítima como racional.

Nos modelos procedimentalistas apresentados, nota-se um empenho no sentido de definir o local e as condições para que a deliberação ocorra. Em escritos mais recentes, Habermas (2005; 2006) enfatiza os fluxos discursivos como uma forma de transcender a comunicação, atravessando as diferentes arenas informais que formam a esfera pública e as instituições formais como legislaturas, cortes, aproximando o poder comunicativo do poder administrativo, nos quais o diálogo se estabelece. Ele fala de democracia que requer uma política descentrada, mas articulada, cujas conexões comunicativas ocorrem de maneira vertical e horizontal. Tais insights de Habermas levaram diversos autores a apresentar proposições de integração de macroestruturas informais e de uma mudança de foco para um conjunto de instituições reflexivas, como pode ser observado nas propostas de Bohman (2009).

Cohen (1997, 2009) e Bohman (2009) criticam Habermas por subestimar o potencial da sociedade organizada de participar dos processos decisórios, considerando apenas a possibilidade de instituições informais “influenciarem” as decisões das instituições políticas. Bohman (2009) se aproxima de Cohen (2009) ao demonstrar preocupação com a justificação dos meios para que a deliberação ocorra, defende a institucionalização da participação social e a soberania popular por meio da regra da maioria (representação), mas com a possibilidade de

rever as regras do processo democrático, de maneira que se tornem sempre mais inclusivos (dando voz às minorias – os marginalizados nos processos políticos), o que, na opinião de Bohman (2009) qualifica a regra da maioria como deliberativa.

Bohman (2009), assim como Benhabib (2009) se aproxima de Habermas por reconhecer a magnitude do Estado democrático de direito como forma de legitimar as decisões que refletem a vontade coletiva. Apesar de criticar o formalismo de Habermas, com relação à comunicação ou a teoria comunicativa, Bohman (2009) assume que a sua abordagem se aproxima do modelo discursivo de deliberação proposto por Habermas e defende um enfoque dialógico para tornar as instituições públicas mais democráticas.

Preocupado em conceber uma concepção de democracia deliberativa que seja apropriada para as instituições democráticas contemporâneas, Bohman (2009) reconhece que a deliberação direta não é possível nas condições atuais e infere que são necessárias instituições e espaços delimitados para a deliberação. Ao apresentar o seu modelo de democracia radical, Bohman (2009) argumenta em prol da necessidade de colocar em prova os ideais democráticos, contrapondo-os contra as instituições e os fatos sociais atuais da cultura política. Para ele, as decisões políticas deveriam ser tomadas por meio de razões públicas e de modo público, com a ampla participação dos cidadãos, defendendo uma versão “radical-igualitária” ou “participativa da democracia”. Ao apresentar sua tese central de deliberação dialógica, Bohman (2009) define os critérios para a realização da deliberação pública que se referem à importância dos sujeitos se reconhecerem como autores dos resultados, ou seja, como aqueles que contribuem e influenciam os resultados, mesmo que discordando deles, considerando a importância dos mesmo para estabelecer a cooperação, mesmo após a decisão. Assim como Habermas, considera o poder do agir comunicativo que faz parte da natureza humana e faz o ideal democrático depender de uma cidadania ativa.

Dessa forma, para Bohman (2009) o sucesso do processo deliberativo estaria relacionado à manutenção da cooperação entre os sujeitos que participam da deliberação livre, independente das decisões que foram tomadas, e para que isso ocorra devem ser produzidas em condições de não-tirania, igualdade e publicidade. Assim como Habermas e os demais teóricos deliberacionistas, Bohman (2009) enfatiza que a legitimidade de qualquer governo deriva de deliberações refletidas e públicas entre cidadãos livres e iguais.

De acordo com essa abordagem, a deliberação requer uma forma especial de comunicação contínua, de diálogo para exposição de problemas comuns e conflitos, com troca de razões produzidas em ambiente de deliberação entre sujeitos livres. Considerando que para o autor a

coordenação é um elemento essencial para que se obtenha sucesso no ato de deliberação, que objetiva resolver problemas, enfatiza a necessidade de manter a cooperação em desenvolvimento, podendo ser retomada mesmo que tenha sido interrompida.

Na teoria de Bohman (1996, 2009), a deliberação pública é tratada como intercâmbio de razões, considerando as possibilidades de aperfeiçoamento das justificações para decisões políticas através da qualificação dos métodos. Ao apresentar seus argumentos, o faz destacando a necessidade de ações coordenadas e da cooperação como essenciais para resolução de problemas. Em sua obra *Democratização Pública* critica os limites de influência das esferas públicas no sistema político e aposta na institucionalização de fóruns como meio de exercer influência real. Argumenta que “a deliberação parece estar limitada ao poder constituinte dos momentos fundantes das instituições, ao invés de ser exercido na política ordinária das formas já constituídas do poder político” (BOHMAN, 2009, p. 31). Segundo o autor, as instituições formais são um modelo incompleto para a razão pública sem constrangimentos.

Segundo Bohman (2009), a melhor forma de aperfeiçoar a razão pública é por meio de fóruns públicos abertos, onde a deliberação ocorre como um “processo dialógico de troca de razões para solucionar situações problemáticas que não podem ser resolvidas sem coordenação” (BOHMAN, 2009, p. 35). A ideia de fóruns se aproxima da esfera pública de Habermas, mas demonstra as mesmas preocupações dos procedimentalistas em definir o local e as condições para que a deliberação ocorra, em busca de uma factibilidade empírica. Avritzer (2000) entende que os fóruns entre o Estado e a sociedade são os locais onde deve ocorrer a democracia deliberativa, o que amplia a participação, permitindo a manifestação de interesses minoritários, contribuindo para a ocorrência da argumentação entre diferentes, com potenciais para legitimar o processo democrático.

Ao propor sua abordagem, Bohman (2009) apresenta críticas aos modelos procedimentalistas, como os apresentados por Joshua Cohen e Robert Dahl, considerando as definições restritas e a incapacidade das listas com prescrições sistemáticas produzirem respostas para deliberações públicas bem sucedidas (BOHMAN, 2009). Para Bohman (2009), “os procedimentos sozinhos [...] não capturam o critério e as condições de sucesso dessa atividade”. Diz que teóricos procedimentais elaboram listas de procedimentos que não podem ser completas porque dependem de instituições historicamente específicas e, complementa dizendo que as regras não podem dizer sobre como ou quando a deliberação pública foi bem sucedida, porque prestam pouca atenção ao “fato de que essas regras e condições devem surgir por meio da deliberação e entre aqueles que deliberam” (idem, p. 41). Para ele, “o modelo de

procedimento ideal vê regras procedimentais e constrangimentos como suficientes para a racionalidade da deliberação” (idem, p. 57).

Bohman (2009) também aponta pontos obscuros e questões sem respostas no modelo de democracia proposto por Habermas. Em defesa de uma democracia não procedimentalista, propõe mecanismos para restaurar a atividade conjunta cujo fio comum é a produção de deliberação baseada em “razões endereçadas a outros, que devem respondê-la no diálogo” (BOHMAN, 2009, p. 71). Neste aspecto Bohman diverge de Habermas, ao considerar que a deliberação se torna pública por meio do diálogo - mera troca de razões como alternativa de comunicação mais ampla - e não do discurso - mecanismo social de coordenação de ação. Segundo Faria (2000), neste sentido o interesse de Bohman (2009) se volta para a produção de efeitos práticos nos participantes do processo deliberativo, a partir da interação pública. Também diverge de Habermas ao desconsiderar necessário alguns ideais como a convergência, unanimidade e imparcialidade em termos políticos. Para Bohman (2009, p. 42) “a deliberação é uma atividade social coletiva, mergulhada na troca de diálogo – troca de razões”, cujo sucesso é medido pela cooperação.

Diferentemente de Cohen (1997, 2009), a proposta de Bohman (2009) é que as instituições públicas e políticas criem sua própria esfera pública para operacionalizar a deliberação, para que sejam controladas e para que se tornem mais reflexivas. Propõe a formação de esfera pública em torno de cada uma dessas instituições políticas e que sejam formadas por atores afetados pelas estratégias adotadas para viabilizar as soluções para os problemas. Para ele a esfera pública não precisa de uma comunidade na esfera pública, um compartilhamento de crenças e valores conforme defendido por Cooke (2009). Para sustentar esta esfera pública faz-se necessária uma estrutura comum, com convenções e acordos que tornem possível a deliberação pública. Trata-se de uma mudança para uma ação cooperativa que deve ajudar a evidenciar os problemas políticos e estabelecer pressupostos para chegar a acordos políticos na sociedade.

Bohman (2009) problematiza a necessidade de solucionar conflitos e ao mesmo tempo preservar a liberdade política dos cidadãos, a não tirania dos resultados e a publicidade do diálogo. De acordo com Bohman, para tornar a cooperação possível não há necessidade de apelo à práticas, mas sim à aspectos diferentes de ação social, como a *accountability* e a habilidade dos atores de continuar a cooperação. Neste sentido a publicização é essencial para criar um espaço social onde a deliberação deverá ocorrer, o que possibilita a formulação de razões que podem ser endereçadas a outros e compreendidas, levando os indivíduos a manter a cooperação para dar continuidade ao processo deliberativo. Assim, Bohman (2009) enfatiza

a importância da informação para gerar conhecimento e empoderar a sociedade por meio de um processo de aprendizagem política.

A publicização é apresentada por Bohman (2009), assim como por Gutmann e Thompson (2004), como virtude de espaços deliberativos, com vistas a produção de decisão vinculante. Entretanto, Mansbridge (2009, p. 221) adverte que “nem a conversação formal nem a cotidiana deveriam fazer da publicidade um fetiche; o segredo geralmente oferece melhores condições para a deliberação que a publicidade”.

Apesar das diferenças entre Cohen e Benhabib – concepções procedimentalistas - e Bohman - abordagem conceituada dialógica-, verificou-se que eles oferecem alternativas de operacionalização do pressuposto deliberativo em sociedades caracterizadas pela complexidade e pelo pluralismo e apostam na institucionalização da esfera pública que devem não somente influenciar as instituições políticas, como também fazer parte do processo decisório. Cooke (2009), como os demais, argumenta em favor da institucionalização das arenas que compõem a esfera pública. Contudo, ao apresentar os seus argumentos em defesa de espaços de realização da democracia deliberativa, ela demonstra que as propostas dos teóricos deliberacionistas são importantes, mas não suficientes, o que a leva a propor um quinto argumento como uma estratégia antifuncionalista e contextualista para a democracia deliberativa.

Primeiramente, Cooke (2009), ao considerar o que afirma Habermas (2012a), que não existe força exceto a força do argumento, compreende que para a existência de uma democracia deliberativa deve-se observar uma forma de governança pública que tenha a discussão racional na vida política como o lugar central. Tendo Habermas e Rawls como referência - compreendendo-os como os autores que mantêm os posicionamentos mais discrepantes dentre os teóricos deliberacionistas - elabora as suas críticas e apresenta uma alternativa para preenchimento das lacunas por ela observadas. Em seu ensaio intitulado “Cinco argumentos a favor da democracia deliberativa”, Maeve Cooke objetiva apreciar os méritos das concepções de democracia deliberativa que estão definidos: “1) no poder educativo do processo de deliberação pública; 2) no poder de gerar comunidade do processo de deliberação pública; 3) na justiça do procedimento da deliberação pública; 4) na qualidade epistêmica dos resultados da deliberação pública, e 5) na congruência do ideal de política articulado pela democracia deliberativa.

Demonstrando uma preocupação metodológica, Cooke (2009) confirma a importância dos quatro primeiros argumentos, mas também a necessidade de complementar com o quinto argumento para tornar possível uma defesa da democracia deliberativa. Antes de apresentá-los, discorre sobre o seu entendimento sobre o significado de “deliberação”, entendendo como

“uma troca de argumentos livre de constrangimentos que envolve o uso prático da razão e sempre leva potencialmente à transformação de preferências” (idem, p. 144). Dessa forma não nega o objetivo da deliberação de buscar um acordo racional, mas admite a possibilidade de não produzir um consenso (COOKE, 1997).

Retomando aos argumentos em prol de uma democracia deliberativa, no que se refere a educação ou os efeitos educativos, Cooke (2009) considera que a participação social nos assuntos públicos tende a aperfeiçoar as qualidades morais, práticas e intelectuais dos participantes e auxilia na justificação dos resultados. Assim como Habermas (1997), ela reconhece que a deliberação é um processo de aprendizagem, que as interações levam ao conhecimento e permitem aos indivíduos refletir sobre os valores e as tradições compartilhadas e transformar suas preferências. Contudo, a própria autora alerta para a impossibilidade de considerar os efeitos benéficos educativos como a razão do ideal democrático, assim o julga insuficiente para apresentá-lo como única justificativa para a deliberação.

Ao discorrer sobre o segundo argumento, o de gerar um senso de comunidade, que se baseia na troca de razões públicas com outros sujeitos que compartilham valores e tradições, fazendo com que a ênfase recaia na justificação do sentimento de pertencimento, Cooke (2009) direciona as críticas para versões procedimentalistas e discursivas. Para a autora o problema é colocar a participação deliberativa ou a justificação do sentimento de pertencimento em condição de superioridade em relação aos demais argumentos que refletem outros efeitos do processo democrático. Outro problema é acreditar que assim como o poder educativo, um sentido de comunidade não pode ser a razão da participação na deliberação pública. E por fim, por considerar que nem todas as comunidades são igualmente desejáveis (COOKE, 2009).

Quanto ao terceiro argumento, Cooke (2009) invoca a questão da justiça dos resultados de processos de deliberação fundamentada em procedimentos, como defendido por Cohen e Benhabib. Para a autora trata-se de um argumento insuficiente considerando que legitimidade democrática defendida a partir da justificativa que procedimentos justos geram resultados justos e também legítimos não é bem desenvolvida. Na opinião de Cooke (2009) trata-se de uma visão procedimentalista que se mostra insuficiente ou incompleto por não apresentar definições convincentes sobre as escolhas de alguns procedimentos em detrimento de outros. Argumenta que o procedimentalismo necessita ser associado à qualidade epistêmica dos resultados democráticos julgada por padrões não procedimentalista e, assim, apresenta a qualidade como outro argumento a ser considerado.

A qualidade epistêmica, como o quarto argumento apresentado por Cooke (2009), faz uma distinção entre justiça do procedimento e racionalidade do resultado. Ao fazer suas considerações ao argumento baseado nas concepções habermasianas, Cooke o problematiza apontando assimetrias entre as normas morais e legais que, para ela, representam lacunas na obra de Habermas. Considera a necessidade de esclarecimentos sobre o padrão epistêmico de racionalidade para tornar possível explicar como a deliberação pública contribui para racionalidade dos resultados. Dessa forma, infere que se faz necessário combinar este argumento com outro que introduz uma abordagem mais contextualista e antifuncionalista.

Para Cooke (2009) as argumentações apresentadas em defesa da democracia deliberativa apresentam falhas que podem ser mais facilmente percebidas a partir de uma leitura do quinto argumento, proposto por ela como sendo a congruência do ideal de política articulado pela democracia deliberativa com “quem somos”. No seu argumento, Cooke (2009) se baseia na necessidade de aproximar os conceitos de um contexto histórico que revele “quem somos”. Trabalha com conceitos centrais de *accountability* racional e objetividade, com os quais preserva os princípios essenciais de não-tiranía, liberdade, igualdade e publicidade. A justificativa de Cooke (2009) para apresentar o quinto argumento é a consideração de que os quatro argumentos anteriormente apresentados para elucidar um ideal de democracia são insuficientes.

Cooke ressalta que algumas versões do seu quinto argumento podem ser encontradas em outras propostas como as de Rawls (1980, 1993), Habermas (1996), Benhabib (1996, p.68-69) e Cohen (1997, p.67), mas elucidada o ideal apresentado por ser mais equivalente com quem somos. O seu argumento se baseia em estratégia antifuncionalista e contextualista. Os elementos principais “são a existência de certas concepções normativas do conhecimento, para a reorganização fundamental do nosso pensamento e de que um modelo deliberativo de democracia produz um sentido melhor dessas concepções normativas” (RAMOS, 2012). Ou seja, os cidadãos devem ser encorajados a participar dos processos de deliberação coletiva e devem se perceber como autores dos resultados das deliberações públicas. Esse sentimento de pertencimento é um forte argumento para a democracia deliberativa, o que implica em proporcionar ambiente nos quais os cidadãos tenham igual oportunidade para se manifestar em termos de interesse coletivo.

Até este ponto, foram apresentados argumentos de autores que trabalharam a partir de concepções de Rawls, principalmente no que refere à justiça dos resultados, e de Habermas, numa visão procedimentalista e normativa de democracia, cujo poder de ação está nos meios comunicativos. Buscando suprir algumas lacunas deixadas por Habermas, especialmente no

que refere as relações e as formas de influências da esfera pública sobre o sistema político, os autores até então mencionados (COHEN, 2009; BOHMAN, 2009; BENHABIB, 2009; COOKE, 2009) também demonstraram preocupação com a institucionalização da participação social nos processos de deliberação pública e uma expectativa em termos de papéis a serem desempenhados por arenas que compõem a esfera pública, o que muito contribui para o estudo sobre espaços deliberativos, em especial os conselhos de políticas públicas.

Contudo, o conceito de esfera pública como proposto por Habermas leva a considerar um pluralismo característico das sociedades modernas. Esta diversidade de público ou de associações que compõem a esfera pública não foi negligenciada pelos autores tratados, mas outras contribuições podem ser notadas nas obras de Fung (2003, 2004, 2007, 2012) quando este busca uma tipificação que auxilia no desenvolvimento de estudos acadêmicos e especificamente para esta proposta de pesquisa.

Fung (2012) apresenta uma analogia da democracia deliberativa com um *software* livre, para dizer que trata-se de uma fonte aberta, que exige encontros entre rivais afirmações de valor, de prioridade e prescrição institucional. Ou seja, uma vez institucionalizados mecanismos para viabilizar a democracia, estes não são fixos, podendo ser aperfeiçoados pelos próprios indivíduos inseridos em seu contexto. Neste processo os indivíduos se transformam e ao mesmo tempo tendem a transformar estes mecanismos como num processo evolutivo.

Ao classificar as arenas de deliberação coletiva que formam a esfera pública, Fung (2004) as intitula de minipúblicos. Nos estudos deste autor são observadas contribuições para a identificação de papéis dos minipúblicos que se alteram a depender das características de cada grupo/arena e do tipo de relação que este estabelece com o sistema político. Para Fung (2003b) os minipúblicos são escolas de democracia, são os locais de deliberação que representam um caminho para o enigma da legitimidade, para a resolução de conflitos e para a solução de problemas. Neste sentido, Archon Fung corrobora os demais teóricos, uma vez que em sua obra *Receitas para Esferas Públicas* se propõe a discorrer sobre os desenhos institucionais dos minipúblicos, mas contribui expressivamente para esta investigação apresentando possíveis classificações e considerações sobre os papéis dos mesmos enquanto uma resposta para uma gestão democrática ou para a legitimidade da democracia. Apresenta uma concepção pragmática que possibilita o desenvolvimento de um método de investigação.

Ao classificar os minipúblicos, Fung (2004) os separa em 4 grupos ou concepções, a saber: 1) fórum educativo; 2) conselho consultivo participativo; 3) cooperação para a resolução de problemas, e 4) governança democrática. Ao discorrer sobre os papéis esperados para cada

minipúblico, define o primeiro, fórum educativo, como ambiente de aprendizagem e o caracteriza por objetivar a inclusão do maior número de pessoas em um processo de formação cidadã. O segundo, conselho consultivo participativo, está ligado ao processo de decisão para transmitir as preferências por meio de processos discursivos reflexivos. O terceiro se refere à cooperação para a resolução de problemas, o que requer um relacionamento contínuo entre o Estado e os espaços deliberativos relacionados à temática do problema coletivo que se coloca em questão. Para os três primeiros são evidenciadas as potencialidades em termos de propiciar ambiente para a troca de razões, onde se dá a formação de uma opinião pública capaz de exercer influência sobre o sistema. Por último, Fung (2004) apresenta a governança democrática participativa que diferentemente dos três primeiros pressupõe uma participação direta dos cidadãos (ou seus representantes) na determinação de agendas políticas.

Nas colocações de Fung (2004), o papel de exercer influência sobre o sistema parece ser uma condição mínima para a existência de um minipúblico, seja se referindo a minipúblicos que se formam por questões pontuais e, portanto, não havendo necessidade de se pensar em continuidade aos processos discursivos, ou se referindo a minipúblicos institucionalizados, em que a continuidade importa e cujo poder de influenciar decisões políticas torna-se essencial na medida em que isto pode estimular o sentimento de pertencimento e, conseqüentemente, a colaboração dos seus membros. Os conselhos de políticas públicas de caráter deliberativo, como o conselho de saúde no Brasil, se encaixam nesta última concepção apresentada, de governança democrática, se consideradas as normas legais que os institucionalizam. Considerando os objetivos para com esta pesquisa, optou-se por manter o foco nas considerações de Fung (2004) sobre a governança democrática, para o qual o autor aponta as conseqüências positivas e negativas deste tipo de influência na gestão democrática.

Como influência positiva, Fung (2004) atribui à governança democrática participativa a possibilidade de abrir um espaço para a participação direta, mobilizada, deliberativa do cidadão e dar voz àqueles que se encontram em posição de desvantagem no modelo tradicional de democracia representativa. Para tanto, alerta para a necessidade de prestar atenção na escolha dos participantes, que deve se dar de maneira democrática, permitindo que espelhem os segmentos da sociedade interessados no debate (FUNG, 2004). E quanto ao modo deliberativo, argumenta que pode proporcionar decisões mais justas e legítimas, que resultam da troca de razões e não da arbitrariedade. No que se refere às práticas argumentativas comunga com Habermas (2012a) quando este último afirma que não existe

força exceto a força do argumento. As proposições de Fung têm suas bases em Habermas, nos processos discursivos de comunicação.

Quanto às influências negativas, apesar de acreditar que arenas empoderadas agregam mais pessoas que possuem interesses pela temática e tem mais propensão a se manter ao longo do tempo, Fung (2004) considera que se a reivindicação não for legítima, o “empoderamento pode levar à captura privada ou a uma delegação ilegítima do poder estatal” (FUNG, 2004, p. 182). Para Fung (2004) um minipúblico é empoderado apenas quando o resultado das suas deliberações é capaz de influenciar as decisões políticas. Dessa forma, o autor atribui à legitimidade a efetividade da política cuja proposta conta com a participação do minipúblico capacitado para o diálogo e para a ação, que além de introduzir reivindicações legítimas detém um poder comunicativo e participa das decisões políticas, influenciando-as. Dessa maneira enfatiza a efetividade da ação da comunicação e se distancia de Cohen (2009) e de Benhabib (2009) por estes últimos considerarem que a legitimidade está ancorada nos procedimentos que levam a resultados justos.

Além do empoderamento, Fung (2004) destaca o monitoramento como forma de se obter em minipúblicos o aprendizado público e contribuir para a *accountability*, os entendendo como benefícios importantes aos participantes, uma vez que passam a estar imbuídos do objetivo de rever a “qualidade da ação e da implementação em curso” (FUNG, 2004, p. 182).

Dentre as consequências funcionais referentes aos desenhos do minipúblico, Fung (2004) os classifica de acordo com: Formato da participação; Aferição de informação e transformação individual; Controle popular e desempenho do Estado, e Efeitos políticos. Quanto ao formato da participação, destaca a quantidade, seu viés e a qualidade de participação. Para Fung (2004) é esperado que um maior número de pessoas participem aumentando o engajamento cívico, que os cidadãos em situação de desvantagem sejam recrutados e encorajados a agir, e que se tenha qualidade nas deliberações. Preocupações também observadas por Gutmann e Thompson (2004) e Brugué (2011) como essenciais para que se possa criar condições para escutar a cidadania.

Como qualidade, Fung (2004, 2007) indica que as deliberações sejam realizadas entre sujeitos autônomos, iguais em suas oportunidades e capacidades de propor ideias e reivindicações, livres para agir de acordo com as normas de justificação. Além disso, infere a importância do agir, mas atentando para o necessário respeito às reivindicações dos outros. Para ele, a boa deliberação é igual e inclusiva. Dessa forma se aproxima das concepções de Habermas, Cohen, Benhabib, Bohman, Gutmann e Thompson, ao introduzir o princípio de igualdade e ao tratar do caráter inclusivo implícito na democracia deliberativa que busca agregar o maior

número de pessoas e dar a estas as mesmas oportunidades para deliberar sobre determinado tema, respeitando-se mutuamente para tornar possível a cooperação.

Quanto à aferição de informação e transformação individual, Fung (2004) corrobora Bohman (2009) em relação ao pressuposto da publicização, que segundo este último é essencial para criar um espaço social onde a deliberação deverá ocorrer. Fung (2004), primeiramente, destaca a vantagem de, a partir do processo de deliberação, se obter informações tanto para representantes, quanto para os cidadãos, o que favorece uma boa deliberação de maneira geral. Ele também destaca outra vantagem que é a educacional, considerando a possibilidade dos indivíduos adquirirem habilidades da cidadania e em consequência, a autonomia solidária (FUNG, 2004). Segundo Fung (2003b), a participação pode ter efeitos sobre o desenvolvimento de indivíduos, imbuindo-os com habilidades políticas, desenvolvendo suas virtudes cívicas e o seu senso crítico. Neste aspecto ele corrobora Habermas (1989) apud Mansbridge (2009), que infere a capacidade da deliberação transformar uma pessoa privada em cidadão e Cooke (2009) que vislumbra a possibilidade dos indivíduos aperfeiçoarem suas qualidades morais, práticas e intelectuais com a sua inserção em processos de gestão democrática.

No que se refere ao controle popular e desempenho do Estado, questões como *accountability*, justiça das políticas e efetividade da ação pública são consideradas. Quanto à *accountability*, sugere que trata-se de um ganho considerando as possibilidade de elevá-la, preencher lacunas e desenvolver soluções para ela. Contudo, alerta que para tanto é necessário que haja qualidade da deliberação, empoderamento, monitoramento das atividades oficiais. Bohman (2009) apesar de apontar a *accountability* como essencial para os processos de deliberação pública, diferentemente de Fung (2004) não a apresenta como um efeito, mas sim de uma ação ou condição necessária para que se obtenha e mantenha a cooperação entre os sujeitos inseridos nos processos.

Quanto à justiça das políticas, ele a relaciona ao processo de inclusão daqueles que são politicamente fracos, proporcionando modos acessíveis de deliberação para que estes possam trazer para estas arenas suas preferências e valores. Aqui uma sinalização para a necessidade de incorporar nos processos deliberativos as conversações cotidianas que, segundo Mansbridge (2009), estão esquecidas na teoria deliberativa. Quanto à efetividade da ação pública, aponta três maneiras de contribuições a partir da deliberação: 1ª) a criação de oportunidades para criticar as políticas e até modificá-las; 2ª) inserir cidadãos que possuem vantagens comparativas em relação ao representante no processo de deliberação; e 3ª) a possibilidade de aprimorar a implementação das políticas (estratégias e métodos), de maneira que a participação popular passa a fazer parte da governança pública que se encontra em

curso. Por último, em relação aos efeitos políticos, as deliberações em minipúblicos têm potencial para contribuir para a mobilização popular que ocorre fora destes fóruns, isso se o minipúblico for empoderado, contando com deliberações de qualidade. Demonstrando, assim, que os processos deliberativos que ocorrem nestas arenas de deliberação coletiva tem um fim em si mesmo, como o de qualificar a própria deliberação, mas também apresenta potenciais para influenciar maneiras de pensar e de agir no mundo da vida e do sistema.

Em geral os apontamentos de Fung (2004) sinalizam o que se espera de instituições intermediárias da esfera pública. Para o autor o papel de minipúblicos pode variar, mas em se tratando de conselhos de políticas públicas deliberativos, como os institucionalizados para a temática de saúde no Brasil, trata-se de promover uma deliberação de qualidade, de se imbuir do poder da comunicação para fazer com que os resultados das suas deliberações influenciem as decisões políticas, que possam exercer o controle sobre o Estado ou direcioná-lo e que provoquem efeitos políticos. Quanto às contribuições das associações democráticas, estas irão depender de outros fatores como características contextuais de sociedades particulares (FUNG, 2003b).

Assim como Fung (2003, 2004, 2009), Gutmann e Thompson (2004) apresentam uma definição operativa da democracia deliberativa, direcionando um olhar em busca de uma factibilidade empírica, e apresentam argumentos que justifiquem a inclusão de aspectos relacionados a princípios substantivos nas discussões sobre democracia deliberativa. Para os autores, não se pode dissociar princípios procedimentais dos substantivos e, assim, afirmam que as democracias proceduralmente pura é falho. Gutmann e Thompson (2009, p. 193) apontam que “a chave para a resposta da democracia deliberativa está no status provisório desses princípios”. Isto porque com o passar do tempo, outros atores atuando podem ter preferências diferentes e os motivos que levaram a tomadas de decisão no passado podem não mais ser justificado no futuro. Assim, eles atribuem o caráter dinâmico da deliberação.

Em suas colocações, Gutmann e Thompson (2009) induzem à reflexões acerca dos resultados obtidos com as deliberações, que podem ser diversas a depender dos princípios que são utilizados como referência, demonstrando uma preocupação com a qualidade da deliberação, que não deve ser considerada apenas com base nas condições e formas de participação e deliberação estabelecidas pelas instituições, mas também com base na substância das deliberações. Buscam caracterizar os espaços democráticos e definir as condições para que se alcance a qualidade deliberativa. Na concepção dos autores a democracia deliberativa é

uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam suas decisões, em um processo no qual apresentam uns aos outros motivos que são mutuamente aceitos e geralmente acessíveis, com o objetivo de

atingir conclusões que vinculem no presente todos os cidadãos, mas que possibilitam uma discussão futura. (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 23)

De tal maneira, a qualidade deliberativa está relacionada a quatro características, sendo: 1) exigência de justificação; 2) reciprocidade; 3) caráter vinculante, e 4) caráter dinâmico. Com a primeira característica, exigência da justificação dos resultados, Gutmann e Thompson (2004) se referem a necessidade de justificar as decisões por meio da troca de razões, supondo que a deliberação deve se realizar a partir de um intercâmbio de razões e argumentos (BRUGUÉ, 2011; BRUGUÉ e PARÈS, 2012). Para os autores, esta é uma forma de construir espaços de cooperação.

A segunda característica, a reciprocidade, significa que o processo de intercâmbio de razões deve ser compreensível e acessível a todos os cidadãos afetados pelo processo. Ou seja, que a deliberação deve ocorrer em público, de maneira que todos possam participar e quanto ao seu conteúdo, este deve ser compreendido (GUTMANN e THOMPSON, 2004).

A terceira característica se refere à produção de uma decisão que seja vinculante por algum tempo. Ou seja, que deva gerar uma decisão concreta ao mesmo tempo que esta decisão tenha condições de ser revisada no futuro. No que se refere ao caráter vinculante a quarta característica está relacionada a terceira e diz respeito ao caráter dinâmico do espaço democrático, o que significa admitir que as decisões não são perfeitas e, portanto, deve-se garantir sua condição provisional para os resultados, para que se possa renovar de forma continuada. Brugué (2011) e Brugué e Parès (2012) destacam outra característica das concepções de democracia de Gutmann e Thompson (2004), que se refere à economia moral do desacordo, relativa a maximização do respeito mútuo e a minimização das diferenças, como resultado do processo de intercâmbio de razões.

Para Gutmann e Thompon (2004), a democracia deliberativa é uma nova forma de governar, com espaços democráticos que se destinam a gerar melhores políticas, atingindo quatro objetivos: 1) Legitimidade das decisões coletivas; 2) Favorecer uma perspectiva pública em assuntos de interesse coletivo; 3) Estimular o respeito mútuo, e 4) Ajudar a reconhecer e corrigir erros e limitações, promovendo a aprendizagem e consequentemente ajudando a compreender a realidade (BRUGUÉ, 2011).

Todas essas considerações de Fung (2003, 2004, 2007, 2012) e de Gutmann e Thompson (2004) parecem estar refletidas nas normas legais que institucionalizam os conselhos de saúde no Brasil, cujas definições para o seu funcionamento estão expressas em leis e nas Resoluções 333/2003 e 453/2012. Dessa forma, para a realização desta pesquisa, entende-se a relevância de

desenvolver um instrumento de análise tomando como base as considerações de Fung (2004), nas quais é definido o papel esperado para espaços democráticos deliberativos, principalmente no que se refere a governança democrática, mas levando em consideração, também, as concepções de democracia deliberativa apresentadas pelos demais teóricos mencionados (FUNG, 2003a, 2003b, 2007, 2012; COOKE, 2009; COHEN, 1997, 2004, 2009; BENHABID, 1996, 2009; BOHMAN, 2009; GUTMANN & THOMPSON, 2004, 2009), por proporcionar uma complementação e melhor entendimento das dimensões que se buscava elaborar.

Em todas as proposições apresentadas verifica-se que a legitimidade do processo democrático deriva da participação dos cidadãos nos processos deliberativos com potenciais para produzir decisões vinculantes às decisões governamentais. Os teóricos parecem concordar ao defender os princípios essenciais que se referem à igualdade, à publicidade, à liberdade e a não tirania. Eles apresentam uma concepção pragmática de democracia, mas se dividem entre os que demonstram maior preocupação com as questões subjetivas que estão implícitas em processos discursivos, com a qualidade das deliberações e, outros com as potencialidades das normas ou procedimentos para legitimar os resultados das decisões.

Apesar da consideração de que as teorias apresentadas não esgotam o assunto e da consciência do quanto esta relação de autores poderia ser acrescida, compreende-se que as contribuições desses autores não são excludentes, pelo contrário, podem ser complementares e suficientes para delinear os diferentes papéis que se espera das arenas que compõem a esfera pública, que se apresentam enquanto instâncias intermediárias entre o mundo da vida e o mundo do sistema.

Com a riqueza das informações constantes nas obras dos teóricos citados, foi possível apresentar uma proposta de modelo de análise qualitativa, desenvolvido para compreender o papel dos espaços deliberativos nos processos de democratização da gestão pública, constante do capítulo 6 desta tese.

3 Democracia no Estado Brasileiro: uma breve introdução.

O Brasil é marcado por uma tradição de governos autocráticos tendo experimentado formas de governo democrático apenas nas décadas que compreendem período de 1945 a 1964 e após meados da década de 1980. Nos demais períodos do século XX, o Estado brasileiro constituiu-se dentro de uma tradição patrimonialista, cultivando relações corporativas com grupos privilegiados e excluindo a grande maioria das pessoas do espaço político.

Em 1945, foi instituído o regime democrático, quando ocorreu a primeira eleição presidencial considerada verdadeiramente democrática por ser direta e por incluir o voto da mulher. A democracia formal foi o regime instituído pela Constituinte de 1946, entretanto, segundo Avritzer (2002) neste período todos os mandatos políticos estiveram sujeitos à questionamentos antidemocráticos e, assim, o considera semidemocrático. Em 1964, esta fase foi interrompida com o golpe militar, significando uma ruptura com a ordem democrática, impondo formas de governo autoritário, levando, inclusive, ao fechamento do Congresso nacional (por duas vezes, em 1968 e 1977), com suspensão de eleições para presidente e direitos civis.

O Estado autoritário, que se estabeleceu com o regime militar, extinguiu os espaços de expressão e de negociação de interesses e conflitos existentes até então (O'DONNELL, 1976). Foi um período marcado por cassação de direitos políticos de opositores, por repressão de movimentos sociais, por censura aos meios de comunicação, pelo uso de métodos violentos contra os opositores ao regime.

A década de 1970 foi marcada por profundas mudanças econômicas e políticas que provocaram a emergência vigorosa de novas demandas sociais. O impacto da nova ordem estabelecida foi relativamente positivo no que se refere ao aumento da eficiência da máquina pública, mas também “contribuiu para a consolidação de uma tecnocracia estatal que monopolizou o Estado e excluiu a sociedade civil do processo decisório” (PAES de PAULA et al., 2010, p. 107). E é exatamente aspectos como o da crise econômica e a exclusão da sociedade civil do processo decisório que deram origem aos movimentos e mobilizações sociais e da juventude brasileira, fortalecendo a articulação e as reivindicações populares junto ao poder público. Neste contexto destaca-se os movimentos populares das décadas de 1960 e 1970, o movimento operário, o movimento sindical e as organizações estudantis, no final da década de 1970, movimentos ecológicos e em defesa dos direitos do consumidor na década de 1980, os movimentos ligados às pastorais da Igreja Católica e a da própria classe artística e intelectual do país, todos considerados relevantes por provocar mudanças no comportamento dos cidadãos e impactar o sistema político.

Diante da ausência de espaços legítimos de interlocução e negociação de interesses e conflitos, imperava na sociedade a insatisfação com o regime político instaurado. Com os movimentos sociais, os cidadãos tentaram romper com a forma centralizada do Estado e tiveram, o povo se levanta contra o regime. Como reivindicação comum, a abertura de novos espaços ou arenas para a ação política de oposição às relações de subordinação, de tutela ou de cooptação pelo regime instituído (SADER, 1988). As reivindicações passaram a objetivar a participação da sociedade na gestão de direitos e interesses, na definição do tipo de sociedade em que se querem incluídos e da construção de uma nova relação da sociedade com o Estado (DAGNINO, 1994). Assim, o que se observa hoje, em relação à inserção social nas discussões políticas – a ampliação da cidadania para além dos limites dos direitos regulamentados; o exercício da cidadania ativa permitindo, bem mais que o exercício do sufrágio universal do voto; a disseminação de novos canais democráticos, viabilizando a possibilidade de participação da sociedade –, foram conquistas dos movimentos sociais que quebraram uma cultura de exclusão, e abriram caminho para a democratização.

O que pode ser observado é que desde os primórdios da história política do Brasil, o povo é mantido à margem do sistema político. Essa exclusão é fruto de uma cultura autoritária e privatista enraizada na tradição política brasileira, porém ela não se dá sem a resistência de grupos mobilizados da sociedade e de movimentos sociais que lutam em prol da participação política popular e da inclusão de setores menos favorecidos da sociedade (CARVALHO, 1987). A emergência dos chamados novos movimentos sociais, que se caracterizou pela colocação de novos temas na agenda política, pela conquista do direito a ter direitos e do reconhecimento de novos sujeitos de direitos, culminou no reconhecimento na Constituição de 1988, em seu artigo 1º, de que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente” (CONSTITUIÇÃO/1988, 2000).

Após a segunda metade da década de 1980 deu-se início a uma nova fase, deixando na história o período ditatorial, com processo de (re)democratização do país no qual sinalizações de tendências a associar democratização com propostas de descentralização política-administrativa (ALLES, 2005). Segundo Guimarães (2000), esta situação modificou o papel do Estado, que passou a se preocupar em atender às demandas da sociedade – necessidades básicas e novas demandas – substituindo o modelo intervencionista pelo gerencialismo, com ênfase na eficiência e eficácia.

A Constituição Federal de 1988 e as eleições para presidente, que se tornaram regulares a partir de 1989, representam um marco para as possibilidades de construção de projetos

coletivos, pautadas na proposta de democracia que prevê a participação social e ao processo de descentralização, fortalecendo e incorporando os municípios no federalismo brasileiro, transferindo poder dos níveis centrais para os secundários (ARRETCHE, 1996). Com a descentralização, é atribuída autonomia aos municípios para formular políticas locais, estabelecer prioridades e planejar o atendimento de demandas. Assim, a sociedade civil passou a assumir um papel fundamental nesse processo (RIBEIRO, HOPSTEIN e FREIRE, 2005). Ambos projetos incorporam as reivindicações da sociedade brasileira pela democracia e reforma da estrutura de poder governamental.

A partir da promulgação da Carta Magna, a proposta de democracia passou a se viabilizar por meio dos chamados institutos de democracia direta ou semi-direta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, os conselhos e outros canais institucionais de participação popular. Ao longo da década de 1990, as propostas oriundas das reivindicações dos movimentos sociais, que se referem à participação na gestão pública, ficaram cada vez mais evidentes, como por exemplo, com a proliferação dos conselhos pelo país.

Diversas reivindicações das lutas dos movimentos sociais passaram a fazer parte do reordenamento institucional, como a descentralização no sistema de saúde no país, implementando a gestão compartilhada e o controle público das políticas de saúde, que se articula desde os conselhos locais até o Conselho Nacional de Saúde (CARVALHO, 1995). Também merece atenção a questão da reforma urbana, objeto de luta de movimentos pela função social da propriedade e da cidade, e que foi regulamentada em capítulo constitucional que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas, abrindo espaços de co-gestão nas esferas governamentais (SOMARRIBA, 1996). Outras conquistas, como a mobilização da sociedade organizada nas áreas de assistência social, de defesa dos direitos da criança e do adolescente, também foram introduzidas, redefinindo de maneira mais universal e democrática essas políticas e possibilitando o controle através de mecanismos de participação institucionalizados, como os conselhos de políticas públicas.

A participação na gestão dos interesses coletivos passaram, então, a adquirir o significado de participação da sociedade no governo, uma sociedade que passou a disputar espaço no aparato governamental, por meio dos espaços de definição das políticas públicas. Esta nova proposta de relação entre Estado e a sociedade apresentou muitos significados. Primeiramente, significou colocar em questionamento o monopólio do Estado como gestor da coisa pública. Significou também construir espaços públicos não estatais, afirmando a importância do controle público sobre o Estado, da gestão participativa, da co-gestão, dos espaços de interação entre

Estado e sociedade (GENRO, 1995). Significou, ainda, a explicitação de diferenças e conflitos, a disputa na sociedade pelos critérios de validade e legitimidade dos interesses em questão, os parâmetros sobre o que é justo e injusto, certo e errado, permitido e proibido, o razoável e o não razoável. Significou superar posturas privatistas e corporativas arraigadas e construir uma visão plural de bem público. Participar da gestão dos interesses da sociedade é participar da edificação da esfera pública, é consolidar novos espaços de poder (TELLES, 1994). Essa é a proposta de participação social que foi vislumbrada no Brasil na década de 90 e multiplicou-se pelo país abrangendo as mais variadas formas de organizações populares e sociais.

As mudanças ocorridas no Estado Brasileiro impõem necessidades de instituir uma nova filosofia de gestão, com valores democráticos e mecanismos de gestão que contemple a participação da sociedade nas discussões políticas (KEINERT, 1994). E os conselhos de políticas públicas se apresentam como alternativa para contribuir para a consolidação desta nova proposta de governo, por ser uma instituição intermediária entre o governo e a sociedade.

No Brasil, os conselhos de políticas são compreendidos como espaços públicos e híbridos, normalmente institucionalizados pelo Estado, contemplando em sua composição atores representantes da sociedade civil e do Estado. A sua estrutura é legalmente institucionalizada para atuar de forma conjunta com o aparato estatal na formulação, no controle e na gestão das políticas, as quais se encontram associados – o que o distingue de movimentos e de manifestações sociais (CARNEIRO, 2002; SAMPAIO, 2006). Eles sinalizam para a possibilidade de inserção no âmbito político de interesses da coletividade para a construção de um projeto coletivo e fortalecimento do controle social (CARNEIRO, 2002).

Contudo, participar da gestão das questões que dizem respeito ao destino da sociedade é uma conquista que se efetiva a passos lentos. O Estado brasileiro, tradicionalmente caracterizado pelas relações de vínculo com as elites, começa timidamente a ceder espaços, tornando-se mais permeável a uma sociedade civil organizada, articulada, que constitui espaços públicos nos quais reivindica opinar e interferir sobre a política, sobre a gestão do destino comum da sociedade (MARTINS et al., 2008). Para cada área de direitos garantidos na Constituição Federal de 1988, há uma história de participação democrática diferente.

Para este projeto interessa conhecer um pouco da história do SUS, considerando que é na área da saúde que o conselho de políticas públicas de Belo Horizonte (objeto desta tese) se insere. Além disso, considera-se que a história da democracia brasileira foi construída com influência das lutas pela universalização da saúde. Dessa forma, com a próxima seção, busca-se apresentar, em linhas gerais, a democratização na área da saúde no contexto brasileiro.

3.1 O processo de democratização do Sistema de Saúde no Estado Brasileiro

A história da democracia brasileira se confunde com as lutas sociais pela universalização da saúde, sendo este um dos motivos para trabalhar com conselhos de gestão de políticas deste setor, por acreditar que é onde é possível encontrar maiores avanços em termos de democracia deliberativa no país, o que torna possível a compreensão mais adequada desse processo.

As mudanças que ocorreram na gestão da saúde no Brasil foram impulsionadas por movimentos sociais, como dos trabalhadores e empregadores brasileiros que exigiam uma maior cobertura do sistema de saúde. Estes foram os que mais destacaram até a década de 40 do século XX, período em que as relações entre o Estado e a Sociedade eram marcadas pelo clientelismo, tutela e troca de valores (CARVALHO, 1998). Nesta época, segundo Kleba (2005), o sistema de saúde era organizado de três formas. Primeiramente, pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que financiavam a prestação de serviços de instituições conveniadas exclusivamente aos trabalhadores contribuintes; posteriormente, por intermédio de Centros de Saúde e outras instituições sociais, que visavam atender aos menos favorecidos, dando a outra parcela da população acesso à assistência; e, por último, destaca-se a iniciativa privada, que prestava atendimentos por intermédio da cobrança de honorários, assegurando assistência de saúde para as altas classes econômicas do Brasil.

Anos depois, após a queda de Getúlio Vargas em 1945, foi iniciado um período “democrático” de 20 anos. Nesse período, o País, que possuía uma estrutura de governo altamente centralizada e burocrática, teve pela primeira vez a saúde pública e a assistência médica debatidas em um ambiente mais democrático (LIMA, 2005). Assim, ocorreram as primeiras conferências de saúde, que privilegiaram os debates sobre organização sanitária, municipalização e descentralização. A saúde neste período era vista como um produto cada vez mais mercantilizado pelo setor privado, que ofereciam serviços para uma população mais economicamente favorável. Era compartilhada a ideia de saúde como um bem de valor econômico e, assim, as doenças seriam obstáculos ao desenvolvimento do país o que justificava os investimentos em “capital humano” (LIMA, 2005).

Em 1964, os militares tomaram o poder por meio de um golpe de Estado. Devido às práticas ditatoriais do governo militar, o Estado passou a ser encarado, por parte da sociedade civil organizada, como repressor e classicista (FALEIROS et al., 2006). O exercício do poder do Estado burocrático-autoritário, idealizado pelo regime militar, fez com que práticas participativas recuassem. Como exemplo, as Conferências Nacionais de Saúde, caracterizadas por ser um espaço aberto para participação, foram transformadas quase que em um encontro

técnico para decisões políticas de saúde (LIMA, 2005). Ainda assim, na década de 1970, o setor de saúde obteve o maior montante de recursos arrecadados na história. No entanto, estes eram destinados e pagos apenas àqueles presentes no sistema previdenciário nacional.

Durante quase duas décadas, várias medidas do governo afloraram a insatisfação popular, causando revolta na população que, por sua vez, passou a se estruturar acelerando o movimento reivindicatório de direitos de assistência a saúde, por políticas sociais mais públicas e por acesso ao poder através de espaços nas decisões políticas referentes à saúde (FALEIROS et al., 2006). Em 1974, com o governo Geisel, inicia-se uma fase de abertura política e de transição para o regime democrático. Com a já anunciada decadência do regime militar, em 1979, a Câmara dos Deputados realizou o I Simpósio sobre Política Nacional de Saúde, onde os pensadores críticos oposicionista-reformistas (formados pela sociedade civil) chamaram a atenção para a crise do sistema de saúde do país, bem como para a necessidade de democratização da sociedade. Foram apresentadas, neste evento, as primeiras diretrizes idealizadas para a formulação de um sistema de saúde unificado (LIMA, 2005).

No início da década de 1980, instituiu-se um movimento sanitarista contra o sistema de saúde pública vigente, um movimento popular que se fortaleceu em direção à democratização do sistema de saúde. Dentre as propostas exigidas, destacavam-se: a universalização dos serviços, a defesa do caráter público do sistema de saúde e a descentralização (LIMA, 2005). Como resultado da pressão exercida pelos movimentos organizados da sociedade, foi criado o Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária (Conasp), com a função de analisar, racionalizar os gastos e buscar soluções para melhoria da assistência médica.

Em 1984, ocorreu o movimento das Diretas Já e, em 1985, o término do regime militar, conduzindo à redemocratização do país. Neste período, o movimento sanitarista assumiu posições estratégicas nas instituições responsáveis pelas políticas públicas e culminou, em 1986, na realização da VIII Conferência Nacional da Saúde. Nesta conferência detalhes da reforma sanitária foram expostas pela militante professora Sônia Fleury, ampliando o conceito de saúde – promoção, proteção e recuperação da saúde –, conferindo um novo caráter a conferência de saúde, que passa a ser associada a um espaço de participação da sociedade civil nas deliberações políticas. Nesta conferência foi aprovada a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), instituído dois anos depois na Constituição de 1988.

Na Constituição Federal de 1988, na seção II, os aspectos relacionados à saúde são firmados, como direito de todos e dever do Estado, representando uma conquista de movimentos sociais:

“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

“Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”.

“Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade”.

Ainda na Constituição de 1988, conselhos e outros mecanismos de participação foram institucionalizados no Brasil, uma resposta às manifestações de uma sociedade que se mostrou ativa, organizada, capaz de exercer um contrapeso ao sistema político do País. No período que antecede a década de 1990, os conselhos eram órgãos consultivos e o seu importante papel foi reafirmado e ampliado, contribuindo para aperfeiçoar a instância de participação da sociedade em assuntos como promoção, proteção e recuperação da saúde. Por força de Lei, o parecer dos conselhos tornou-se fundamental para as decisões governamentais e, assim, a participação foi institucionalizada, sendo hoje considerada, pelo Ministério da Saúde, como “instância máxima de deliberação do Sistema Único de Saúde (SUS) de caráter permanente e deliberativo, tendo como missão a deliberação, fiscalização, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas de saúde” (BRASIL, 1990).

Desse modo, a construção do Sistema Único de Saúde no Brasil pode ser caracterizado como um processo histórico que envolve, em sua formação, dois agentes distintos: de um lado, os atores da sociedade civil organizada, com suas demandas, e, de outro, o Estado como principal ofertante de serviços para as classes sociais com maior nível de vulnerabilidade. A legislação brasileira, que regulamenta as ações do SUS, está baseada nos princípios da universalidade e da equidade, introduzindo a noção de controle e de participação social.

A atual política de saúde é regulamentada no Brasil por meio da Lei nº 8080 de 19 de setembro de 1990, que institui o SUS e dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes; a Lei nº 8142 de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde; a Resolução nº 333, de 4 de novembro de 2003, atualizada pela Resolução nº 453, de 10 de maio de 2012, que aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e

funcionamento dos Conselhos de Saúde, e a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulamenta o financiamento do SUS.

Nesta estrutura legal, os conselhos gestores de saúde se configuram como importante arena para a ação política envolvendo o Estado e a sociedade. Eles funcionam como órgão de instância colegiada e deliberativa, de natureza permanente e se apresentam como mecanismos para fortalecer a democracia no país. Eles passaram a se responsabilizar, juntamente com o Estado, pela governança da saúde no Brasil. Em se tratando do sistema de co-gestão da política de saúde, a sociedade pode participar da operacionalização da política desde a sua formulação até a sua avaliação. Eles possuem atribuições deliberativas, com poder de discutir e decidir sobre os rumos das políticas de saúde executadas pelo governo (MARTINS, 2010). Coelho (2004) destaca a relevância do SUS por introduzir a participação popular nas discussões políticas e, assim, contribuir para institucionalizar o controle social no País.

Contudo, mesmo com o processo de descentralização associado à democratização, foi observado que o país manteve a tradição de centralização, por meio da regulamentação federal, “para implementar políticas de compensação das desigualdades sociais e territoriais” (ARRETCHE, 2010, p. 15).

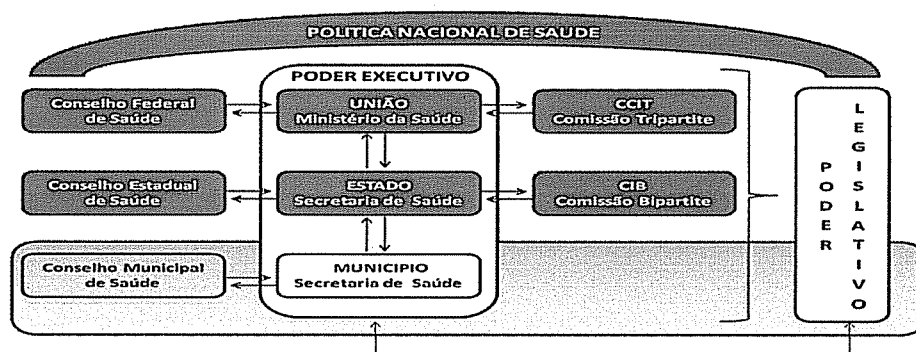
Conforme se observa na Figura 1, considerando a estrutura institucional do SUS, nota-se que foi instituído um sistema de cooperação descentralizado e hierarquizado entre os níveis de governo, cabendo aos municípios prestar atendimento à população e, à União e aos Estados a cooperação técnica e financeira necessária ao desempenho dessa função (ARRETCHE, 2003b). Com uma concentração de funções de financiamento no governo federal, os governos locais se tornam fortemente influenciados e dependentes, mas com as prerrogativas de autonomia são estimulados a funcionar como um contrapeso à concentração de autoridade na União.

Mesmo não fazendo parte da estrutura formal do federalismo brasileiro, os conselhos de políticas públicas se apresentam como um esforço institucional de inclusão dos cidadãos no processo decisório e como instância intermediária e autônoma. Assim, estes devem captar os impulsos gerados a partir das representações que o compõe. Para Galvarro (2007), os conselhos de saúde têm como principal objetivo proporcionar a cidadania ativa, que se dá através da participação popular na gestão e implementação das políticas públicas de saúde.

Nota-se na Figura 1 que a estrutura institucional do SUS, aparentemente fortalece a democracia e impõe nova relação entre governo e a sociedade, que passam a ter nos conselhos um local para deliberações refletidas visando aproximar os interesses e introduzir na agenda

política a vontade da coletividade. Trata-se de maneira inovadora para gerenciar as políticas públicas, considerando que as ações do governo devam ser debatidas e fiscalizadas por representantes da sociedade, em espaços públicos e plurais, formando a prática governamental de negociação e de consulta para implementação das políticas.

Figura 1 - A política de saúde arquitetada pelo SUS



Fonte: Adaptado de Arretche (2003b)

Com base nas discussões apresentadas referentes ao histórico de construção do sistema de saúde unificado no país, atualmente SUS, verifica-se que a institucionalização dos conselhos sinaliza para as possibilidades de colocar em prática a democratização de políticas públicas com fortes orientações da corrente deliberacionista e, ainda, um esforço de combinar forças de centralização e descentralização da política de saúde em prol de resultados sociais mais justos, o que justifica analisar conselhos enquanto instituições de gestão participativa e enquanto promessas de viabilização da democracia deliberativa no País.

4 Conselhos de Políticas Públicas no Brasil

Durante o período ditatorial, que perdurou até a década de 1980, o Estado exercia exclusivo controle sobre a sociedade brasileira, impossibilitando qualquer forma de expressão popular. O golpe militar na década de 1960 implicou no enfraquecimento dos Estados membros e durante 20 anos prevaleceram governos autoritários com grande centralidade política, administrativa e financeira (ABRUCIO, 2005).

Com o processo de (re)democratização e descentralização política-administrativa do Estado brasileiro, novas formas de atuação do Estado e de pensar as políticas públicas começaram a emergir. Os municípios foram reconhecidos como entes federativos e para eles foi transferida a responsabilidade por formular, implementar e avaliar as suas próprias políticas, com autonomia administrativa e financeira, voltadas para áreas sociais diversas: assistência social, saúde, educação, direitos da criança e do adolescente e outras. Outras mudanças se referem à criação de organismos de participação popular nas políticas públicas, permitindo que representações sociais tivessem acesso ao governo, compartilhando a responsabilidade por tomadas de decisões sobre alguns problemas públicos. As mudanças introduzidas tiveram dentre outros objetivos o de suprir o déficit democrático observado no sistema político brasileiro.

Com o movimento em prol da institucionalização do federalismo democrático, reformas foram introduzidas alterando a dinâmica governamental na qual legitimidade passa a estar relacionada ao equilíbrio e a combinação de forças centrífugas e centrípetas, buscando garantias para a competência soberana do governo de legislar e formular políticas a partir de suas unidades e ao mesmo tempo flexibilizando a gestão, descentralizando, incorporando a voz e o controle da sociedade, introduzindo, assim, novos atores nos processos de coordenação das políticas públicas. Nesse período de reformas e (re)democratização do país, se observou a busca por combinação de virtudes para alcançar o equilíbrio entre a eficiência econômica e a participação política (MACHADO, 2008). Uma combinação de democracia com o capitalismo moderno.

No contexto de reformas e re(democratização), para garantir maior participação social na vida política foram sugeridas diferentes e novas propostas de arranjos institucionais para o acompanhamento e controle das ações governamentais, institucionalizados na Constituição Federal de 1988, como os fóruns, conselhos e audiências públicas. Esses mecanismos objetivam aproximar as práticas contemporâneas desenvolvidas no “mundo da vida” ao desenho institucional democrático. Na concepção de Fung (2004) são arenas intermediárias

que representam esforços distintos para melhorar a esfera pública. Em comum, o objetivo de impedir a tirania da minoria e de agregar a sociedade nas deliberações e discussões públicas sobre as questões de interesse da coletividade, o que não significa nova forma de governo, mas sim nova proposição de estabelecimento de relação entre o governo e a sociedade. São diferentes possibilidades de arenas de discussão e de proposições de preferências e soluções democráticas para a construção de projeto coletivo.

Os mecanismos participativos introduzidos por meio da Carta Magna são inovações incorporadas ao processo de (re)democratização na sociedade brasileira, são avanços em termos de legitimidade democrática por considerarem que as decisões políticas advêm de processos de discussão e deliberações públicas, conforme defendido nas concepções de democracia com influência habermasiana. Estes mecanismos implicam argumentação baseada em princípios e na troca de razões em busca do consenso motivado, representando novas oportunidades para os cidadãos expressarem suas opiniões e transformá-las em perspectivas que refletem a vontade coletiva. Considerando que no novo desenho institucional do federalismo brasileiro há aparente esforço para a descentralização de poder, estas instâncias de deliberação coletiva podem representar contrapeso ao sistema político evitando formas arbitrárias de governo.

Assim, mecanismos de participação apresentam-se com potencialidades para exercer influência sobre as decisões governamentais, conferindo novo ordenamento na lógica do poder tradicional. Para exercer contrapeso e propiciar equilíbrio de forças no intuito de garantir soberania compartilhada, busca-se proteger a autonomia e independência do governo local e da sociedade civil. Dentre os mecanismos utilizados, destaque para os conselhos de políticas públicas como arena dentre muitas que compõem a esfera pública. Estes são considerados por Fung (2004) como uma das principais experiências de democracia no Brasil contemporâneo e por Arendt (apud GOHN, 1997, p 176) “como a única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania”. Corroborando Arendt, Avritzer (2009) considera os conselhos de políticas públicas, juntamente com o orçamento participativo, como as únicas formas de instituição participativa que realmente tem potencial para exercer influência sobre o sistema político e administrativo no Brasil.

Os conselhos de políticas no Brasil têm como marco legal a Constituição de 1988, mas as suas origens remontam as lutas sociais travadas no período de democratização brasileira e, que traz em seu bojo a introdução de mecanismos participativos (AVRITZER e PEREIRA, 2005). A

noção de participação e representação social, conforme se pode observar nas leis que institucionalizaram os conselhos no Brasil, está intimamente ligada aos ideais de democracia. Privilegia-se, assim, neste estudo, o conselho de políticas públicas devido às suas potencialidades como instância de justiça social, para gerar o poder comunicativo e, assim, aproximar os atores periféricos dos atores administrativos – contribuindo para decisões mais legítimas. Ainda, por considerar oportuno associar as suas premissas às que sustentam as proposições teóricas da democracia deliberativa.

Os esforços observados no Brasil para a institucionalização dos conselhos, cujas atribuições são estabelecidas em leis, demonstram a amplitude dos efeitos esperados com a sua atuação. Com os conselhos busca-se definir o local e as condições para que a argumentação e a deliberação pública ocorram, respaldadas em princípios democráticos como não tirania, liberdade e igualdade, que os associam a concepção pragmática e discursiva de democracia deliberativa (FUNG, 2004; COHEN, 2009; BOHMAN, 2009; BENHABIB, 2009; COOKE, 2009; GUTMANN e THOMPSON, 2004). Outros princípios foram destacados por Cunha & Pinheiro (2009, p. 146), a saber:

Os conselhos de política, portanto, foram instituídos a partir dos seguintes princípios: participação – ampliação dos canais de participação política da sociedade –, representação – possibilidade de que diferentes concepções (defendidas por atores sociais e estatais) sobre a amplitude e a direção dos direitos de cidadania se expressem –, deliberação – as decisões sobre a política pública devem ser precedidas por debates inclusivos e públicos –, publicidade – transparência quanto às posições dos atores, aos debates e às decisões que têm efeito vinculante –, autonomia – possibilidade de constituírem as regras de seu funcionamento e os seus critérios de decisão.

Com os princípios destacados por Cunha e Pinheiro (2009) nota-se a expectativa criada em relação aos conselhos de políticas, por meio do qual apostam-se na possibilidade de aumentar a participação social nas deliberações públicas, contando com uma sociedade informada e articulada, representada em espaços deliberativos autônomos. Além disso, deve-se considerar que os conselhos possuem dimensão jurídica, com poder para tornar efetivas as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil (PEREIRA et al., 2013) e abrangem “diferentes processos institucionais por meio dos quais cidadãos interferem nas decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas” (PIRES e VAZ, 2010, p. 258). Logo, sinalizam para possibilidades de avanços na gestão democrática e de geração de responsabilidade pública.

Avritzer & Silva (2009) compreendem o conselho de políticas públicas como importante indutor da inserção social e atribui mérito ao governo Lula, período em que ele observa avanços democráticos no país.

A participação social no governo federal constitui hoje uma realidade. Desde 1988, a Constituição brasileira prevê formas de participação relacionadas ao nível federal de governo. Entre as formas mais importantes de participação, merece ser ressaltada a que é feita em conselhos nas áreas da assistência social, saúde, criança e adolescente e meio ambiente. Os conselhos nacionais nestas áreas existem desde meados dos anos 1990. No entanto, não há a menor dúvida que o texto constitucional deixou espaço para um conjunto de iniciativas no plano federal que não avançaram devido a falta de vontade política dos governos anteriores ao do presidente Lula. (AVRITZER & SILVA, 2009, p. 7-8).

Contudo, apesar da importância dada aos conselhos e o destaque ao conjunto de ações implementadas durante o governo Lula para ampliar a participação social na gestão pública, Avritzer (2009) salienta que estas ações ainda não foram avaliadas empiricamente de maneira a permitir analisar as suas implicações políticas.

Para serem legitimados como mecanismos democráticos, os conselhos devem contribuir para fortalecer os laços de cidadania, muitas vezes sufocados por gestores públicos autoritários e com orientações tecnocráticas de administração. Cunha & Pinheiro (2009) inferem que os “novos formatos” de participação e de deliberação social, implementados recentemente no Brasil, passam por diversos desafios para atingir os objetivos propostos, tendo em vista a busca por sua efetivação enquanto espaços legítimos de discussões e decisões de interesse público nas diversas dimensões de políticas públicas.

Em se tratando do segundo princípio destacado por Cunha & Pinheiro (2009), o da **representação**, este é fortemente observado no cenário brasileiro para a composição dos conselhos. As leis que criam os conselhos estipulam normas que definem quem pode participar, sobre o que se delibera e qual o tipo de relação existente entre o conselho e a administração pública. Por envolver na mesma arena atores estatais e sociais, os conselhos de políticas públicas configuram-se como instituições híbridas (AVRITZER e PEREIRA, 2005), órgãos colegiados e paritários entre o governo e a sociedade, que procuram intermediar os interesses destas duas esferas na gestão de programas e políticas públicas. Nesse sentido, a emergência de conselhos paritários em diversas esferas de poder e com autoridade deliberativa, alocativa e regulatória, pode sinalizar ruptura com o arcabouço jurídico e institucional centralizador. Na percepção de Allebrandt (2003), os conselhos não são exclusivamente estatais e nem exclusivamente entidades da sociedade civil; mas sim espaços de interação entre o governo e a sociedade, que Avritzer (2000) intitula de esfera intermediária. O que parece importante na sua configuração é a possibilidade de estabelecer o diálogo entre os conselhos e o governo local para a democratização de políticas públicas, que podem transformar ideias e resoluções em Leis (OLIVEIRA, 2009), fazendo com que os participantes se vejam autores das leis que o regem, contribuindo para legitimar o processo democrático.

Para garantir a legitimidade da participação social, os representantes da sociedade civil são eleitos em fórum próprio do seu segmento social, sem a interferência do Estado. Em termos de poder, este é partilhado entre os representantes do governo e da sociedade, de maneira que todos têm a tarefa de propor, negociar, decidir, programar e fiscalizar a realização do interesse público (CARVALHO, 1998).

Quanto ao processo de **deliberação**, os conselhos instituídos no Brasil assumiram prerrogativas distintas, podendo ser consultivos ou deliberativos. O conselho consultivo tem como função emitir pareceres e dar sugestões sobre as políticas, não possuindo poder decisório e o deliberativo é aquele que possui o poder de discutir e decidir sobre os rumos das políticas públicas executadas pelo governo, com caráter vinculante. Fung (2004) em sua caracterização de minipúblicos apresenta o “conselho consultivo participativo” e a “governança democrática participativa”, que auxiliam na compreensão dos conselhos consultivos e deliberativos, respectivamente. Para Fung (2004), ambos estão ligados aos tomadores de decisão podendo influenciá-los e representam escolhas acordadas pela sociedade, mas a governança (deliberativo) é mais ambiciosa devido a sua potencialidade de incorporar vozes dos cidadãos diretamente na determinação das agendas políticas. A competência legal de deliberar sobre as políticas públicas e aspectos da gestão é compreendida como a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma do Estado (TATAGIBA, 2002).

Este poder deliberativo dos conselhos faria com que os representantes da sociedade civil, presentes nestes órgãos, compartilhassem a responsabilidade pela produção das políticas públicas com o Estado. De acordo com Gomes (2003), por meio do processo deliberativo nos conselhos e devido ao seu caráter setorial, é possível aprimorar o método democrático de tomada de decisão, visto que este é baseado nas considerações sobre escopo mais reduzido, propiciando melhor distribuição da informação e o aprimoramento da capacidade de interpretação. Entretanto, para Santos (2001), mesmo que alguns conselhos possuam caráter deliberativo, é preciso ficar atento, pois é possível que as deliberações sejam realizadas para atender ao interesse do próprio governo e, portanto, correspondam às decisões que já seriam tomadas, servindo muito mais para referendar e legitimar o poder executivo do que, de fato, para influir nas suas ações.

Apesar dos riscos de manipulação dos cidadãos no processo de deliberação, os conselhos representam espaços propícios para a construção coletiva de identidades políticas em arenas

de debates públicos que podem modificar o entendimento e o posicionamento dos seus participantes (BENHARDT, 2009).

O que se espera é que os conselhos, ao articular-se com o desenho institucional democrático, possam incluir nas discussões o escopo de deliberações que é bastante amplo, incidindo sobre o formato das políticas públicas, sobre estratégias e diretrizes para implementação das mesmas (GOHN, 1997). Nesse sentido, o conselho tem a prerrogativa de aprovar ou não a realização de convênios, impedir a prestação de serviço de determinada instituição que não obedecer aos requisitos previstos em lei, aceitar ou rejeitar as prestações de contas dos gastos orçamentários, definir procedimentos de democratização de informações e das decisões por meio da universalidade do acesso às atividades e ações do governo (SANTOS, 2000). Eles, ainda, fortalecem o processo descentralizador das políticas sociais, na medida em que viabilizam a produção, o acompanhamento e o controle das políticas pelos próprios cidadãos.

Dessa forma, Noronha (2000) enfatiza o papel importante dos conselhos deliberativos de influenciar a agenda pública, controlar seu desenvolvimento e fiscalizar processos de implementação de políticas e de direitos, através de fórum híbrido, composto por representantes governamentais e não-governamentais, o que qualifica, em tese, os seus resultados.

A prerrogativa deliberativa de um conselho de políticas públicas também concede-lhe a capacidade de sustentar um papel ainda mais eficaz no auxílio ao Poder Legislativo, em sua função de controle da Administração Pública. Isto em relação aos conselhos de caráter meramente consultivo, não obstante as pressões que esses podem gerar e a sua relevância como instância participativa.

Sampaio (2006) argumenta que ao se compreender os conselhos como mecanismo complementar à democracia representativa (e não substitutivo dela) tornar-se-ia fundamental discutir a articulação destes órgãos com o poder legislativo. Entretanto, no Brasil quase a totalidade dos mecanismos institucionalizados de participação política, apesar do potencial de influenciar a opinião pública, estão vinculados ao poder executivo e pouco se articulam com as instâncias legislativas (PEREIRA et al., 2013). Instância esta, que segundo Habermas (1997), deveriam ser receptoras da opinião pública gerada por meio de processos deliberativos, visto que estas são as instâncias políticas legítimas para a tomada de decisão.

No Brasil, no cenário atual, é indiscutível que o poder executivo é quem assume o protagonismo dessa relação com a sociedade. Abranches e Azevedo (2004) constatam que a criação dos conselhos municipais, na maior parte dos casos, decorreu do interesse político de

prefeitos ou secretários municipais e/ou de exigências legais estabelecidas pelo governo federal. Em muitos locais conselhos são mantidos pelo governo local para permitir os repasses de recursos públicos, como ocorre na Zona da Mata Mineira (MARTINS et al. 2012b).

No que se refere a relação do poder executivo com os conselhos, verificou-se na literatura controvérsias, principalmente sobre a forma como o poder executivo se posiciona perante os conselhos. Alguns estudos constataram que a forte presença do poder executivo acabou, por vezes, coagindo membros, manipulando decisões e abafando as demandas sociais, enquanto em outros chega-se a conclusão de que o distanciamento do poder executivo fragilizou a participação dessas instâncias no processo decisório estatal. Faria (2005), por exemplo, afirma que a ausência da participação do prefeito/presidente e a falta de engajamento do poder público podem ser considerados fatores de retração da participação da sociedade civil organizada. Segundo a autora, seria importante maior conscientização e comprometimento do prefeito, pois municípios que contaram com seu envolvimento perceberam mais facilmente o processo democrático nas reuniões do conselho municipal de desenvolvimento social, objeto do seu estudo. Para Faria (2005) o poder executivo mantém importante papel de induzir formas de gestão participativa.

Mas será possível garantir a igualdade e a liberdade nas discussões e deliberações em contextos nos quais um dos atores se esforça para garantir a presença do outro? As observações de Faria (2005) não diferem das visões do governo brasileiro, percebidas por meio dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União – CGU, em processo de análise desses espaços de participação. Nas constatações da CGU, foi possível perceber que o governo federal atribui responsabilidade ao poder executivo local pela existência e bom funcionamento dos conselhos (MARTINS et al., 2012a), demonstrando que a democracia e a cidadania no país é algo ainda em construção. Sendo os conselhos mecanismos da democracia, nos relatórios da CGU os técnicos do governo sinalizam a necessidade de contar com mais esforços governamentais para a sua institucionalização social, para propiciar participação mais qualificada da sociedade civil e para preparar esta sociedade para agir em instâncias de co-gestão das políticas públicas. Nesses mesmos relatórios, especificamente na análise do funcionamento dos conselhos de saúde do Estado de Minas Gerais, Martins et al. (2012a) identificaram constatações quanto as fragilidades dos conselhos, levando a entendimento de que são espaços que ainda não foram efetivamente ocupados pela sociedade civil, o que dá margem a cooptação e manipulações políticas e, por outro, constata

dificuldades no âmbito do próprio aparato estatal, que não foi pensado para trabalhar com formas participativas, de maneira flexível e aberta, devendo também ser transformado.

As constatações de Abranches e Azevedo (2004), quanto ao processo de criação dos conselhos que decorre do poder executivo, e de Martins et al. (2012a), quanto as fragilidades observadas nos conselhos constatadas pelo próprio governo, justificam as críticas e preocupações demonstradas por Demontova (2003) e Spinelli e Costa (2008). Segundo os autores é preciso ficar atento ao que ocorre em conselhos de caráter deliberativo, que muitas vezes ao invés de instituído por mobilização da sociedade organizada são criados motivados por ações do governo federal e permanecem vinculados aos executivos locais, como, por exemplo, devido à obrigatoriedade de sua existência para garantir repasses financeiros governamentais.

Se por um lado, como defendido por Faria (2005), a presença do governo pode garantir a sua existência e estimular a participação social, por outro é preciso considerar que as deliberações podem ocorrer por interesse do próprio governo e, portanto, corresponder às decisões que já seriam tomadas, servindo mais para referendar e legitimar o poder executivo do que, de fato, influir nas suas ações (SANTOS, 2001; DEMONTOVA, 2003, e SPINELLI e COSTA, 2008).

Ademais, Sampaio e Farah (2006) apontam a necessidade de corrigir o foco de atuação dos conselhos, por considerar que as atividades cotidianas e burocráticas, próprias do Estado, absorvem a atenção dos conselhos em demasia e podem enfraquecer o papel formulador destas instituições.

Os estudos citados anteriormente estão sinalizando para a necessidade de refletir sobre a efetividade dos conselhos de políticas públicas e inferem necessidades de mudanças nos comportamentos, tanto da sociedade quanto do governo, para que este espaço democrático possa gerar o poder comunicativo e influenciar o sistema político e administrativo. Há preocupações com as contribuições efetivas dos conselhos para democratizar a gestão pública.

Para Carvalho et al. (1999) somente será possível aos conselhos contribuírem para o desenvolvimento local integrado, se os governos ocuparem seus lugares de administradores, deixando a comunidade definir as prioridades em função das suas necessidades, ouvindo e negociando com a representação as propostas de intervenção. Para eles, para que se tenha uma deliberação democrática, capaz de influenciar o sistema, é necessário criar a obrigação de ouvir, o que também se observa na obra de Barber (1984), o que segundo ele é necessário para que se tenha uma conversação democrática forte.

Uma das dificuldades já observadas por Allebrandt (2003), impostas aos conselhos, é que mesmo que estes tomem decisões compatíveis com os interesses da comunidade, estas somente são executadas quando não contrariam os interesses do governo ou do poder dominante. Considera que isso é devido ao fato de que os conselhos não podem substituir os gestores. Com o mesmo ceticismo quanto à potencialidade dos conselhos de influenciar a gestão pública, Oliveira (2009, p. 93) constata que “o poder público precisa ceder espaços e a sociedade civil precisa ocupá-los”.

Assim, estudos como os de Oliveira (2009) e Allebrandt (2003) alertam para a importância dos conselhos e para os riscos de não se ver alcançados seus objetivos, se transformando em estruturas formais ou órgãos cartoriais para referendar as decisões do Executivo. Alertam também para a fragilidade por parte da sociedade de se organizar.

Nas leis brasileiras que institucionalizam os conselhos deliberativos, está estabelecido que decisões importantes sobre as políticas públicas devem passar pela sua jurisdição. Em estudos realizados por Soares (2012), apesar da clara pretensão da autora de trabalhar dimensões de análise do federalismo fiscal, suas considerações parecem importantes para a compreensão do papel dos conselhos no processo de (re)democratização do país. Isto por ela sinalizar que é possível que o governo central, por meios fiscais, mantenha a tradição de centralização observada historicamente em governos autoritários, mesmo que o discurso pela (re)democratização – que contempla a descentralização – direcione para outros entendimentos. Na análise de Soares (2012) é observada a tendência de concentração de recursos no governo central e, assim, a de este ente manter o poder de direcionar a agenda política.

Na mesma linha do federalismo fiscal, Palotti (2012) analisa algumas formas institucionalizadas de coordenação federativa, como os fóruns de pactuação federativa das políticas de saúde, assistência social e educação, que também representam esforços governamentais para a descentralização das políticas públicas e para o processo de democratização do país. As considerações do autor levam a questionamentos sobre a possibilidade de pactuações bem sucedidas, uma vez que a indução da agenda se faz presente nas comissões, o que indica assimetria de poder que pode se repetir em outras instâncias de deliberação conjunta ou mesmo se perpetuar. Levanta questionamentos para o significado das pactuações e sobre a autonomia resguardada nas deliberações que as precedem.

A centralidade do Estado na definição de políticas públicas e das prioridades sociais já foi igualmente destacado por Tatagiba (2002) nos seus estudos sobre a dinâmica de funcionamento dos conselhos, em que infere sobre a dificuldade em reverter esta ordem. Estas

considerações de Tatagiba (2002) adicionadas as de Soares (2012) e Palotti (2012) podem contribuir para o entendimento do porque atualmente no Brasil o governo central não parecer ter dificuldades para implementar a sua agenda política. A centralidade de decisões políticas ocorre em meio ao processo de descentralização e de desconcentração de poder, que no caso brasileiro atribui aos conselhos e ao governo local as prerrogativas de autonomia, sendo estes estimulados a funcionar como contrapeso à concentração de autoridade na União. Dessa forma, há que se questionar a **autonomia** do conselho enquanto instituição de tomada de decisão coletiva e suas condições para trabalhar respaldado nos princípios da democracia deliberativa.

A importância dos conselhos para o debate sobre o aprofundamento do processo democrático aumenta na medida em que se observa a sua presença nos três níveis de governo (SANTOS, 2000). No âmbito federal, as áreas básicas são: educação, saúde, assistência social, criança e adolescente, habitação e emprego. No âmbito dos municípios, têm-se contemplado, ainda, outras áreas como: política urbana, política agrícola, cultura, negro, portadores de necessidades especiais, idosos, meio ambiente e direito das mulheres (GOHN, 2001). O debate é também importante por considerar que os conselhos disseminaram-se pelo Brasil na década de 1990, ampliando as possibilidades de participação da sociedade nos espaços públicos. Na área da saúde, por exemplo, o IBGE (2013), por meio de pesquisa de caráter censitário, contabilizou 5.553 conselhos no universo de 5.570 municípios, sendo 5484 ativos – considerados ativos os que realizaram reunião nos últimos 12 meses –, e 5017 deliberativos, o que sugere delegação de poder a essas instituições.

A partir de sua institucionalização, os conselhos assumiram diferentes formas, a saber:

Conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, crédito), Conselhos de Políticas Públicas Setoriais, focados na elaboração, implantação e controle de políticas públicas, resultantes de leis federais que almejam materializar direitos de natureza universal (Saúde, Educação, Cultura), Conselhos Temáticos, envolvidos não apenas com políticas públicas, ou ações do governo, mas com outros temas, ditos transversais, que permeiam os comportamentos e direitos dos indivíduos e da sociedade (Direitos Humanos, violência, discriminação contra a mulher, o negro etc.) (ARAÚJO, 2007, p.56).

Todas as formas de conselhos observadas no Brasil, citadas por Araújo (2007) representam meios de participação da sociedade civil na vida política, mas as suas diferenciações remetem a necessidade de tratá-las como arenas de discussão ou deliberação que podem se diferenciar a depender dos efeitos esperados com a sua institucionalização. Nota-se que em algumas formas assumidas está implícita a necessidade da participação da sociedade para o fortalecimento da *accountability*, como é o caso dos conselhos gestores de programas governamentais. Em outras, como as relacionadas às políticas setoriais, espera-se que os conselhos participem de todo o

ciclo de políticas públicas, desde a elaboração até a avaliação das ações governamentais e, assim, além de influenciar as decisões políticas, espera-se destas arenas efeitos educativos e políticos junto à sociedade e ao governo, possibilitando a distribuição de poder e o compartilhamento das decisões entre eles. De acordo com Gohn (1997, p. 180) os conselhos “criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública”.

A imperatividade resguardada pela força da lei reforça os conselhos como mecanismo de **controle**, tanto da ótica política, como pública. O controle público apresenta conotação mais pragmática quanto aos assuntos que devem compor a pauta de discussão dos conselhos objetivando a produção de resultados que convergem ao encontro dos interesses públicos de fato. No tocante ao controle político, a contribuição que a participação popular nesses conselhos promove dá-se no sentido de se atuar no campo da fiscalização, buscando a probidade na gestão pública, atendendo-se ao princípio da moralidade administrativa conforme explicitado na própria Constituição Federal. Assim, o conselho se apresenta como uma alternativa para reduzir o déficit de *accountability* que segundo Farah (2001) tem caracterizado as políticas públicas no Brasil, contribuindo para a apropriação do domínio público pela sociedade.

No que se refere as regras instituídas no Estado brasileiro para o funcionamento dos conselhos, estas têm como objetivo a obtenção de resultados justos. Para tanto, concebe-se o conselho enquanto arena democrática viabilizada a partir da definição dos procedimentos, como defendido por Cohen (2009). Os compreendem como espaço que se viabiliza por meio da cooperação entre cidadãos imbuídos de sentimento de pertencimento, com capacidades para influenciar os resultados, como observado por Bohman (2009). Local dinâmico, em que as condições normativas dos discursos possam ser contestadas pelo próprio jogo, com potencialidades para garantir debates livres e racionais que levam a decisões coletivas, conforme apresentado por Benhabib (2009). Além disso, em suas regras, especificamente na área da saúde, há expectativa de que estes possam funcionar como mecanismos de controle e que provoquem efeitos educativos e políticos na sociedade e se transformem em meio de aprendizagem e de desenvolvimento da cidadania, o que estaria de acordo com os efeitos esperados por Fung (2004) para instituições democráticas.

Porém, para que se tenha bom desempenho ao assumir o papel de controlador é necessário que se tenha autonomia em relação ao governo, para agir comunicativamente e influenciá-lo. Esta autonomia requer a garantia da infraestrutura, da manutenção e do funcionamento dos conselhos independente da administração pública e para escolher seus representantes.

Os estudos sobre experiências participativas no Brasil apresentam um histórico de avanços e retrocessos. Sampaio e Farah (2006), por exemplo, relatam que embora tenha havido proliferação dos conselhos, isto não implicou na sua consolidação institucional e política enquanto espaço de pactuação de políticas públicas com o governo. Observam, ainda que, por vezes, a legislação pertinente sobre as finalidades, competências e poderes dos conselhos, contribuem para que os atores sociais e políticos presentes nestes espaços públicos desenvolvam conflitos improdutivos, tornando estes órgãos fragilizados para a execução de quaisquer atividades. Tatajiba (2002) os corrobora ao destacar a baixa capacidade propositiva e reduzida influência no processo de definição de políticas públicas.

Em suas análises, Ribeiro (2008), embora reconheça que os conselhos de saúde são instrumentos de aperfeiçoamento da democracia e da participação social, alerta para o desconhecimento sobre os instrumentos legais, de criação e estruturação dos conselhos, inclusive por parte dos seus integrantes – o que pode estar contribuindo para possível atrofia destes espaços deliberativos. Na opinião do autor, a não compreensão ou desconhecimento das normas por parte dos atores envolvidos pode gerar problemas organizacionais, pois resulta na falta de apreensão do papel que deve ser desempenhado por estas instâncias participativas.

Rocha (2009) acrescenta que nesse sistema de representação democrática é imprescindível que os representantes da sociedade civil tenham clareza de que ao participarem dos conselhos estarão representando interesses coletivos e não propostas pessoais ou das próprias entidades as quais representam. Para tanto, torna-se fundamental ser conhecedor da realidade local para identificar com propriedade as prioridades da população e se apropriar das conversações que se dão em espaços informais para gerar a opinião pública. E, ainda, estar imbuído de conhecimentos técnicos e políticos para envolver-se na administração de serviços e intervir de maneira satisfatória nos processos de tomada de decisão (TEIXEIRA, 2000; ROCHA, 2009). Por outro lado é imprescindível também que os gestores públicos tenham clareza quanto ao importante papel dos conselhos, o que segundo Siqueira (2006) ainda falta.

Segundo Gohn (2003), a **publicização** da arena política, o fortalecimento do sentido de interesse público, tanto na sociedade civil como nos governantes é uma das mais importantes potencialidades dos conselhos como democratizadores da participação política.

Observa-se que de um lado se encontram os defensores da descentralização e da introdução de mecanismos participativos na administração pública, e nesse ínterim, Moura (2009) infere as potencialidades dos conselhos como mecanismos para garantir mais eficiência, eficácia e efetividade às políticas públicas, além de possibilitar romper com práticas de clientelismo. Por

outro, Lüchmann (2007) demonstra mais cautela ao inferir que a mera participação da sociedade civil não garante a reversão da lógica de poder em direção ao aprofundamento da democracia.

Muitos são os estudos que sinalizam para dificuldades na consolidação de espaços deliberativos, que estão relacionadas a limitações impostas à inserção da participação social nos espaços públicos. Limitações que se referem, por exemplo, a baixa qualidade deliberativa devido a assimetrias em termos de conhecimento e capacitação para o debate, resultando em cooptação, trocas de favores – principalmente no campo político-partidário (CUNHA, 2007; FARIA, 2007; COELHO, 2004; TATAGIBA, 2002; GOHN, 2001).

Desse modo, como observa Pereira et al. (2013, p. 17), ao analisar inúmeras experiências em conselhos no Brasil, “nem o poder deliberativo atribuído a essas instituições, nem a contundente disseminação dos conselhos pelo país podem ajudar a aferir em que medida essas instâncias se tornaram efetivas ou foram realmente inseridas no processo decisório estatal”.

Apesar dos inúmeros desafios impostos à consolidação dos conselhos como instâncias legítimas do processo decisório na administração pública, é notável que nos últimos anos esses órgãos têm ganhado visibilidade pública e logrado uma série de conquistas. Tais conquistas são observados por Allebrant (2003), que, ao apontar as potencialidades dos conselhos municipais, destaca a possibilidade de intervir no *modus operandi* da máquina pública e dos governos. É comum encontrar na literatura que estes espaços podem constituir em processos educativos da cidadania e para a transformação qualitativa dos padrões de gestão, garantindo certa legitimidade (FUNG, 2004).

Assim, Sampaio (2006) infere que a compreensão dos papéis dos conselhos municipais é uma tarefa imprescindível para que se possa avançar na sua consolidação e para estabelecer limites entre estes espaços públicos e o Estado. Para tanto, interessa saber:

Qual tem sido a função dos Conselhos? Em que medida eles têm conseguido vocalizar interesses coletivos da sociedade? Como eles têm interagido com os órgãos públicos aos quais estão vinculados? Em que medida os Conselhos têm obtido êxito para inserir novos temas na agenda política e influenciar o processo de definição de políticas públicas? Em poucas palavras, como os Conselhos têm desempenhado seus papéis de deliberação e controle e até que ponto eles têm sido capazes de contribuir no sentido da democratização do Estado e da sociedade civil? (SAMPAIO, 2006, p. 49-50).

As indagações apresentadas por Sampaio (2006) guardam relação com as motivações de teóricos deliberacionistas que apresentaram concepções pragmáticas da democracia, nas quais apontam para as potencialidades da institucionalização de mecanismos de participação social como forma de garantir a legitimidade dos processos e dos resultados. Acredita-se que nesta concepção de democracia é possível encontrar os caminhos metodológicos para responder

indagações como as de Sampaio (2006) e para proporcionar reflexões mais amplas sobre o papel dos conselhos, enquanto espaço deliberativo intermediário de entrelaçamento das relações entre a sociedade e o governo, e os seus efeitos para os públicos que os compõe e para o aperfeiçoamento da democracia no país.

Assim, para este estudo, compreender o papel do conselho significa pensá-lo sob a ótica pragmática de ideais de democracia, mas também a partir do olhar dos sujeitos que o compõem, sendo estes representantes dos cidadãos ou do governo, levando a processos de reflexão sobre as potencialidades e as práticas instituídas. Para viabilizar a análise do papel exercido pelos conselhos de políticas públicas, no capítulo seguinte será apresentado o modelo analítico utilizado como instrumento de análise.

5 Modelo Analítico Teórico: Como compreender o papel dos Conselhos de Políticas Públicas?

O conselho de políticas públicas se apresenta neste contexto como um espaço deliberativo plural, com potencialidades para influenciar o sistema político e administrativo. Trata-se de um espaço híbrido, que reúne representantes da sociedade civil, do governo e cidadãos comuns, com diferentes interesses, valores e concepções e, assim, se caracteriza como lugar de acomodação da diferença. Em linhas gerais, os estudos que abordam experiências participativas na gestão pública reconhecem o valor cívico conquistado por instâncias com características do conselho em estudo. Contudo, sinalizam para desafios a serem superados para tornar possível caminhar efetivamente em direção ao novo ordenamento na lógica de poder.

Para compreender o papel desempenhado pelos conselhos de políticas públicas, especialmente o conselho municipal de saúde de Belo Horizonte, desenvolveu-se um modelo analítico teórico, ancorado na literatura sobre democracia. Acredita-se que este modelo, aplicado a esta tese, poderá ser utilizado como alternativa metodológica para outros estudos qualitativos que tenham espaços deliberativos como objeto.

Com o referido modelo, busca-se compreender o papel desempenhado pelos espaços deliberativos no processo de democratização da gestão pública. O papel é compreendido como algo que se espera do espaço democrático em funcionamento. Desse modo, busca-se compreender a partir da literatura: a) Como deveria funcionar? b) Quem deveria participar? c) Para que deveria servir? O que se espera é utilizar o instrumento de análise como uma lente para se apropriar a realidade e para possibilitar a apresentação do diagnóstico sobre o funcionamento do espaço, assim como os resultados de suas ações, tornando possível compreender o quanto os espaços deliberativos se aproximam ou distanciam das perspectivas teóricas.

O modelo analítico foi construído com base na teoria da democracia deliberativa que ressalta o potencial emancipatório da sociedade, possibilitado pela comunicação intersubjetiva, podendo instaurar mudanças expressivas nas relações entre o Estado e a sociedade, conforme proposto por estudiosos da teoria crítica. A partir dos argumentos apresentados pelos teóricos deliberacionistas, conforme os apresentados no capítulo 2 desta tese, pressupõe-se que há uma expectativa em termos de um papel para a esfera pública ou para as arenas que a compõem – espaços deliberativos – a ser desempenhado no processo de democratização da gestão das políticas públicas.

Para o desenvolvimento do modelo, tomou-se como base três premissas:

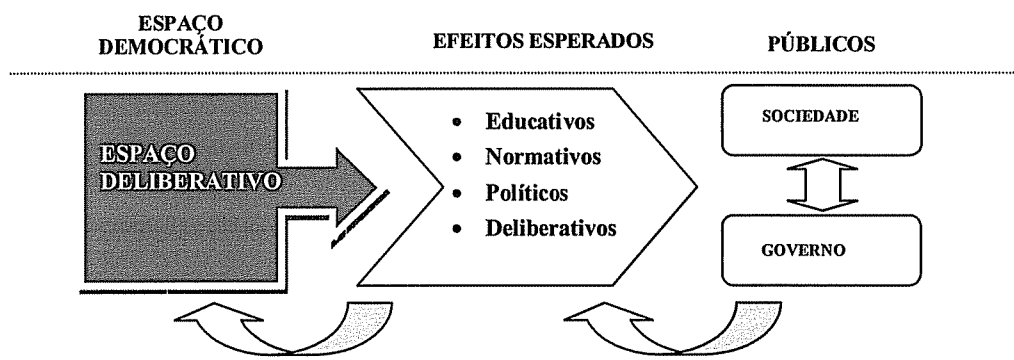
Primeiramente, corroborando Cooke (2009), ressalta-se que há um entendimento de que os argumentos das diversas teorias da democracia deliberativa são essenciais para a compreensão do papel dos espaços deliberativos nas sociedades modernas, mas se utilizados separadamente para análises empíricas não conseguiriam dar conta de explicar e de contribuir para o aprimoramento dos processos de deliberação coletiva. Assim, optou-se por apresentar um modelo analítico que contemple as expectativas de ações observadas em diversas teorias da democracia, desenvolvidas sob influência habermasiana, compatibilizando aquelas que não são excludentes. Para tanto, foram utilizados, principalmente, os pressupostos contidos na proposta de Fung (2003a, 2003b, 2004, 2007, 2012), mas associados aos pressupostos contidos em Cooke (1997, 2009), Cohen (1997, 2004, 2009), Bohman (2009), Benhabib (1996, 2009), Gutmann e Thompson (2004, 2009) com concepções pragmáticas da democracia, conforme apresentado no capítulo 2. Embora a lista contemple autores importantes, esta não se esgota. O recorte ocorreu devido à necessidade de delimitação da pesquisa e por compreender que os apontamentos dos autores cobrem em boa parte a literatura sobre o tema.

Em segundo lugar, julgou-se necessário elaborar um modelo definindo o seu escopo de aplicação. De tal maneira, este instrumento metodológico foi desenvolvido para estudar “espaços deliberativos” com potenciais para exercer influência sobre o sistema político e administrativo, compreendendo estes espaços como o local onde a deliberação pública ocorre, lugar de deliberações e aprendizado político, de práticas de princípios democráticos. Tal conceito foi adaptado das definições de local de Habermas (2005, 2006) e de Fung (2004). Habermas (2005, 2006), que considera a esfera pública como uma dimensão ou um local de interlocução entre os atores públicos e privados para discutir sobre assuntos de interesse público. Ele reconhece na esfera pública uma rede informal onde o diálogo se estabelece e cujas conexões comunicativas ocorrem de maneira vertical e horizontal. Assim, Habermas considera a existência de uma rede de arenas que se conectam e por meio da comunicação e, assim, adquirem o poder de exercer influência sobre o sistema. Trata-se de uma esfera intermediária onde os detentores dos poderes comunicativos e administrativos se encontram (MARQUES, 2009). E é como esfera intermediária que se busca estudar os espaços deliberativos. Entretanto, para elaboração do modelo analítico, foram necessárias outras contribuições para permitir caracterizar o espaço objeto de análise. Buscou-se em Fung (2004) a complementação necessária para compreender o funcionamento, os participantes e os efeitos das ações do espaço deliberativo.

Em terceiro lugar, é importante considerar que espaços deliberativos por sua natureza normalmente são híbridos, permitindo a interação entre diferentes atores que representam o governo e diversos segmentos da sociedade. De tal maneira, com a proposição do modelo analítico se busca analisar o espaço participativo contemplando a pluralidade de vozes que permeiam esta arena de discussão e deliberação. Considerando os princípios e as expectativas constantes na base teórica de democracia deliberativa, o espaço democrático foi pensado como o local onde a ação comunicativa se evidencia, por atos comunicativos ou por processos de socialização e de integração social (Habermas, 2012), ação que atribui ao espaço deliberativo o poder comunicativo. Imbuído deste poder e, estando na esfera pública intermediária, espera-se que as ações do espaço deliberativo dinâmico devam refletir em si mesmo, mas também nos públicos que o compõe, gerando assim efeitos, como educativos e políticos. Dessa forma, acredita-se que os resultados obtidos com este mecanismo de democratização devam ser analisados para dentro do próprio espaço, mas também para fora, abrangendo os públicos nele representados.

Apresentadas as premissas, tem-se na Figura 2 uma primeira compreensão do espaço participativo para tornar possível a realização de sua análise.

Figura 2 - Processo de democratização da gestão pública.



Fonte: Adaptado de Fung (2004) com contribuições de Fung (2003a, 2003b, 2007, 2012); Cooke (2009); Cohen (1997, 2004, 2009); Benhabid (1996, 2009); Bohman (2009), Gutmann & Thompson (2004, 2009).

O que se observa na Figura 2 é uma expectativa em termos de funcionamento para um espaço deliberativo. Espera-se que este, em funcionamento, se configure em arena aberta ao público, onde as pessoas ou grupos da sociedade civil, portadores de virtudes cívicas, possam deliberar coletivamente, tendo os princípios democráticos garantidos. Ainda, que as pessoas, ao ocuparem este espaço, possam manifestar suas razões e por meio da comunicação contribuir para inovar e melhorar a gestão pública.

Espera-se, ainda, que este espaço dito público e democrático, em funcionamento, a partir de práticas e normas instituídas (mesmo que não escritas), vá provocar efeitos nos públicos que o compõe. Da mesma maneira, no processo de interação entre os sujeitos de vários segmentos sociais, no exercício da troca de razões e na prática participativa, os sujeitos tendem a agir comunicativamente resultando na integração social, possibilitada no processo de deliberação, que influencia o próprio espaço deliberativo. Em linhas gerais, com a Figura 2 é possível observar que para esta tese se compreende o espaço deliberativo como uma instância que está em constante processo de mudança, de aprendizado, de adaptação, de aperfeiçoamento, assim como os públicos que o ocupam e o configuram.

Em se tratando dos efeitos, pressupõe-se que por ser o espaço deliberativo plural, um local de acomodação das diferenças, ao desempenhar suas funções, independente do público para o qual suas ações são direcionadas, será estabelecida uma rede de comunicação que provocará efeitos que tendem a extrapolar o público alvo, sendo estes efeitos em termos **educativos**, **normativos**, **políticos e deliberativos**, conforme Figura 3.

Figura 3 - Efeitos esperados com as ações dos Espaços Deliberativos



Fonte: Elaborado pela autora, 2013, tendo como base a teoria da democracia deliberativa.

Os efeitos apresentados na Figura 3 correspondem aos esperados por teóricos deliberacionistas e possuem um potencial multiplicador, podendo, juntos, levar ao empoderamento do espaço deliberativo. Empoderamento este que pode resultar em reflexões e transformações nas ações do espaço democrático e provocar mudanças de comportamento na sociedade e no governo, podendo contribuir ou não para a construção de uma sociedade democrática.

De tal maneira, o modelo proposto pressupõe diferentes efeitos para diferentes grupos/atores pesquisados. Como é um modelo, ele se baseia em suposições trabalhadas a partir das

referências estudadas. A apresentação dos efeitos, baseados em suposições teóricas, leva a proposições de outras suposições que serão apresentadas no decorrer do estudo.

O efeito educativo, que se aplica a todos os públicos, está relacionado ao processo de aprendizagem política, de maneira contínua, que se realiza num contexto democrático. O que significa que a aprendizagem pode ser viabilizada por meio de ações direcionadas para este fim ou simplesmente por meio da inserção em processos dialógicos que são travados em espaços deliberativos, incluindo ou não processos decisórios. O efeito político está relacionado ao comportamento político, diferenciado para cada público que conforma o espaço deliberativo. Para a sociedade, por exemplo, o efeito esperado é o seu envolvimento na resolução de problemas coletivos, o que resultaria num maior engajamento em movimentos, manifestações ou monitoramento, na formação de opinião pública, numa cidadania ativa, podendo representar contrapeso às decisões governamentais. Para o governo, é esperada a promoção de *accountability*, assim como a incorporação da opinião pública e dos entendimentos gerados no espaço deliberativo na gestão da política pública. Para o próprio espaço deliberativo, espera-se qualificação para os seus processos deliberativos, em termos formais e comportamentais, que contribua para que se tenha uma gestão pública mais democratizada.

Quanto aos demais efeitos deliberativos e normativos, estes estão relacionados ao fortalecimento das instituições participativas e do governo e pode ganhar corpo como, por exemplo, provocando transformações na forma de participação (para todos os públicos) e no processo de gestão da política pública. Com estes efeitos espera-se ter decisões governamentais refletidas e de qualidade, gerando resultados justos e legitimados.

Considera-se que o ideal para um espaço deliberativo é exercer o seu papel provocando efeitos junto à sociedade civil, ao governo e se colocando em condições de refletir sobre suas ações, devido ao seu caráter dinâmico, buscando a melhoria e o seu aperfeiçoamento contínuo. Exercendo o papel esperado, torna-se possível o atingimento do objetivo primeiro dos teóricos deliberacionistas que se refere à emancipação de uma sociedade por meio do processo deliberativo, sendo esta a condição para este espaço ser considerado como uma instância intermediária empoderada.

Para a operacionalização do modelo analítico, como anteriormente mencionado, levou-se em consideração perspectivas teóricas sobre quem deveria compor os espaços deliberativos, como deveriam funcionar e para que devem servir. De tal maneira foi elaborado um mapa de operacionalização da pesquisa, que serviu como instrumento para elaboração do modelo analítico, uma vez que apresenta informações adicionais como os significados das categorias,

dimensões e unidades de análise, assim como os apontamentos das fontes teóricas que possibilitaram a elaboração do modelo analítico proposto. Este mapa, disponível no Apêndice 2, é importante por permitir compreender o processo de construção do modelo, assim como a sua replicação em outros estudos qualitativos que tenham espaços deliberativos como objeto. A síntese do referido mapa é apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Expectativas de resultado em termos formais e comportamentais para Espaços Deliberativos

| DIMENSÕES e SUBDIMENSÕES DE ANÁLISE | CATEGORIAS DE ANÁLISE | | |
|-------------------------------------|---|--|--|
| 1 ESPAÇO DELIBERATIVO | Funcionamento e autonomia | | |
| 2 PARTICIPANTES | Pessoas interessadas na temática e com virtudes cívicas | | |
| 3 EFEITOS ESPERADOS | SOCIEDADE | CONSELHO MUNICIPAL | GOVERNO |
| 3.1. Efeitos Educativos | Fomentar a consciência cidadã | Fomentar a capacidade deliberativa | Formação de governo reflexivo |
| 3.2. Efeitos Normativos | Garantir a inserção social | Fomentar processos deliberativos dinâmicos | Garantir a <i>Accountability</i> . |
| 3.3. Efeitos Políticos | Fomentar o ativismo social | Promover a economia moral de desacordo | Contribuir para a inovação na gestão pública |
| 3.4. Efeitos Deliberativos | Incorporar a sociedade nas decisões coletivas | Qualificar os processos deliberativos | Contribuir para que se tenham decisões coletivas legítimas |

Fonte: Adaptado de Fung (2004) com contribuições de Fung (2003a, 2003b, 2007, 2012); Cooke (2009); Cohen (1997, 2004, 2009); Benhabid (1996, 2009); Bohman (2009), Gutmann & Thompson (2004, 2009).

O Quadro 1 contém as categorias de análise que dizem respeito ao funcionamento do espaço deliberativo, ao público que os compõe e aos efeitos esperados ou resultados de suas ações. Para permitir a categorização das perspectivas teóricas, foi utilizada a técnica análise de conteúdo, cujas categorias foram agrupadas em três dimensões, sendo: 1) Espaço deliberativo – em que busca-se trabalhar com aspectos referentes ao arcabouço funcional do conselho de políticas públicas; 2) Participantes – para apreender as características dos sujeitos que configuram o conselho, e 3) Efeitos esperados – para compreender as contribuições do conselho em termos formais, atitudes e valores. Esta última dimensão foi representada em quatro subdimensões, sendo: 3.1) Efeitos Educativos, 3.2) Efeitos Normativos, 3.3) Efeitos Políticos e 3.4) Efeitos Deliberativos. Esta mesma estrutura será utilizada para apresentar os resultados do conselho objeto deste estudo.

6 Procedimentos Metodológicos

Este estudo foi norteado por uma abordagem qualitativa. A pesquisa qualitativa tem por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social; trata-se de reduzir a distância entre “pesquisado” e “pesquisador”, entre “teoria” e “dados”, entre “contexto” e “ação” (MAANEN, 1979). Esse tipo de pesquisa trabalha com dados subjetivos, crenças, valores, opiniões, fenômenos, hábitos (LÜDKE & ANDRÉ, 1986; LAKATOS & MARCONI, 1991; GIL, 2007) e não busca enumerar e/ou medir os eventos estudados e sim descrevê-los e explicá-los, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (GODOY, 2006).

Com esta abordagem, a análise dos fatos pode ser modificada de pesquisador para pesquisador (VIEIRA & ZOUAIN, 2005). Isto porque trata-se de um processo de criação “que mobiliza a acuidade inventiva do pesquisador, sua habilidade artesanal e sua perspicácia para elaborar a metodologia adequada ao campo de pesquisa, aos problemas que ele enfrenta com as pessoas que participam da investigação” (CHIZZOTTI, 1991, p. 85).

Em pesquisa qualitativa, o foco de interesse é amplo e dela faz parte obtenção de dados descritivos mediante contato direto e interativo do pesquisador com a situação objetivo de estudo (GIOVINAZZO, 2005). Ela tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento chave de análise (BOGDAN & BIKLEN, 1994; GODOY, 2006). Os métodos mais utilizados no Brasil são aqueles que lidam com o comportamento humano, com destaque para “estudo de caso” e “etnografia”, provenientes da sociologia e antropologia social.

Entendendo que é o problema que leva a definição do método (ROCHA, 2005), para atingir o objetivo desta investigação fez-se a opção por realizar um estudo de caso único, interpretativo, do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte. Foi realizada uma pesquisa em profundidade com perspectiva de servir como estudo preliminar para outros estudos mais diversificados. Acredita-se que trabalhando com um único caso tem-se a possibilidade de desenvolver uma análise e uma avaliação mais exaustiva e detalhada, o que permite atender as propostas deste estudo.

Como procedimentos metodológicos, foram utilizadas análises qualitativas que incorporam a percepção de sujeitos de pesquisa para identificar o papel exercido pelo conselho sob diferentes dimensões, a saber: a) sistêmica (efeitos gerados para os grupos sociais representados e para o governo, por meio das interações no âmbito do conselho – relação conselho x sociedade e conselho x governo); b) intragovernamental (privilegiando os impactos

das ações do conselho no processo decisório e na gestão da política pública); e histórica (contemplando uma trajetória político-institucional, que permite trazer para a discussão outras variáveis contextuais). Os procedimentos metodológicos podem representar uma inovação considerando que este tipo de análise ainda não foi observado em estudos empíricos sobre instituições participativas no Brasil, tendo os princípios deliberativos como referência, tais como: não tirania, liberdade, igualdade e publicidade.

6.1 A escolha do caso: Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte

Para o estudo de caso, a unidade de análise foi o Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte – CMSBH, escolhido de maneira intencional, devido a sua localização e as suas características, tais como: desenho institucional, poder de decisão e grau de institucionalização¹⁴.

Quanto a sua localização, Belo Horizonte é a Capital Mineira e possui cerca de 2,4 milhões de habitantes (IBGE, 2012), um dos maiores aglomerados urbanos do Brasil e o maior de Minas Gerais, Estado composto por 853 municípios. É reconhecida por ter alto índice de desenvolvimento humano, superior a 0,799, de acordo com os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e na área da saúde possui o quarto melhor indicador do Estado, correspondendo ao IMRS de 0,879 (FJP, 2013). Constatações que sinalizam para a possibilidade de maior participação da sociedade em assuntos políticos.

Quanto as suas características, destaca-se o desenho institucional do CMSBH – que é o mais complexo de Minas, permitindo maior profundidade na análise, com públicos mais diversificados–; o seu caráter deliberativo – que aumenta as expectativas em termos de resultados, possibilitando uma análise mais rica, e o tempo de sua existência – o CMSBH foi um dos primeiros a serem criados no Brasil após a lei que regularizou a atuação dos Conselhos. Ele foi criado oficialmente em 3 de junho de 1991 e é regulado pela Lei Federal nº 8.142/90 e pelas Leis Municipais nº. 5.903/91 e nº. 7.536/98. O CMSBH foi instituído para funcionar em caráter permanente, deliberativo e colegiado, com a função de atuar na formação de estratégias da política de saúde, no controle da execução da política de saúde, incluídos seus aspectos econômicos e financeiros (CMSBH, 2013).

¹⁴ Para analisar o grau de institucionalização, considera-se as variáveis apresentadas por Faria & Ribeiro (2010), sendo: 1) o tempo de existência da Lei de Criação e do Regimento Interno em vigor; 2) a estrutura organizacional e 3) a frequência de reuniões ordinárias. Todas possuem o mesmo peso e se atinge alto grau de institucionalização quando as três variáveis são observadas.

Ainda outras características do CMSBH, como o fato de ser um canal de comunicação instituído considerando os princípios de participação, representação, deliberação, publicidade e autonomia, com a finalidade de promover o diálogo entre a sociedade e os órgãos governamentais; por se caracterizar como um local em que diferentes forças possam se relacionar para a produção do bem comum; o seu potencial para incorporar diretamente as vozes dos cidadãos na elaboração das agendas de políticas. Estas características constam no Regimento Interno do CMSBH (CMSBH, 2014).

O CMSBH, atualmente, é composto por 36 conselheiros titulares e 36 suplentes, eleitos em plenárias específicas dos segmentos ou indicados pelo chefe do Poder Executivo Municipal, como no segmento governo. Os mandatos têm duração de dois anos, podendo ser reconduzido mais uma vez. Suas reuniões ocorrem em plenário, uma vez por mês, contando, ainda, com reuniões extraordinárias, agendadas de acordo com a demanda de discussões (CMSBH, 2013).

Por último, faz-se necessário justificar a escolha do caso devido à facilidade de acesso aos dados, uma vez que o conselho dispõe de toda documentação necessária para auxiliar na investigação, documentos estes que estão disponibilizados por meio eletrônico. Fácil acesso também aos sujeitos que foram entrevistados, o que possibilitou maior fluidez e eficiência na condução da pesquisa.

6.2 Estudo de Caso Qualitativo

De acordo com Yin (2003), a preferência pelo uso do estudo de caso deve ser dada quando é possível se fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas, em uma unidade que se analisa profundamente. O estudo de caso visa ao exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito ou de uma situação em particular, permitindo seu amplo conhecimento (VERGARA 2005; GODOY, 2006; GIL, 2007). Considerando que se buscou realizar observações diretas, numa instituição participativa, para viabilizar um estudo aprofundado e detalhado, este método foi utilizado como estratégia de pesquisa.

O estudo de caso, assim como os demais métodos que compõem a análise qualitativa, é aplicado às Ciências Sociais e vem sendo utilizado para responder questões explicativas "como" e "por quê", onde o fenômeno é amplo e complexo e não pode ser estudado fora do contexto (GODOY, 2006). Tem como objetivo a compreensão dos fatos e busca responder questões que dificilmente seriam esclarecidas utilizando-se outros métodos de pesquisa. Neste caso, foi empregado para compreender sobre quais condições o conselho funciona e para elucidar as

características dos seus participantes, o que permitiu entender as condições com as quais se busca agir comunicativamente. Ainda, foi empregado para compreender os efeitos das ações do conselho e, ao final, identificar o papel desempenhado por ele no processo de democratização da política de saúde em Belo Horizonte. Acredita-se que foi possível alcançar os resultados por ter utilizado a metodologia que permitiu o contato direto do pesquisador com os sujeitos que pertencem a este contexto – para obtenção de depoimentos –, auxiliada pela análise documental e pela observação não participante nas reuniões plenárias, como um espectador atento.

Sabe-se que para conseguir a profundidade pretendida, o estudo de caso exige do investigador muitas habilidades, pois várias técnicas são combinadas e utilizadas. Muitas das críticas em relação ao método estão relacionadas ao investigador e à falta de precisão, objetividade e rigor na condução dos trabalhos. Sendo assim, vários autores recomendam o planejamento adequado para execução da pesquisa, a fim de evitar as críticas ao método (BRESSAN, 2000). A preocupação do pesquisador deve ser a de reunir evidências de fontes distintas (ROCHA, 2005), o que justifica a opção deste estudo por combinar métodos de coleta de dados como entrevistas, observação e documentos, considerados por Yin (2003) como as principais fontes de evidência.

Como nesta pesquisa buscou-se um entendimento aprofundado sobre o fenômeno e, ainda, confrontar os achados da pesquisa com os pressupostos teóricos, optou-se por apresentá-lo em forma de uma pesquisa interpretativa, que segundo Godoy (2006, p.124) busca “encontrar padrões nos dados e desenvolver categorias conceituais que possibilitem ilustrar, confirmar ou opor-se a suposições teóricas”.

O estudo de caso é considerado interpretativo porque interessa compreender o papel do conselho municipal no processo de democratização da política pública de saúde a partir do olhar de quem experimenta os processos. Acredita-se que compreendendo os sentidos que os próprios sujeitos dão aos seus atos e suas ações é que nos é permitido identificar o papel que os conselhos desempenham. De acordo com Domingues (2004, p. 120) a interpretação

“[...] se volta para o *modus significandi* dos fenômenos (vale dizer, o modo como nós o significamos, bem como a forma como eles nos interpelam ou nos afetam) e pergunta não pelo como mas pelo por quê e para quê das coisas ou seu sentido. Tal sentido, mais do que objetivos, incide sobre os sujeitos, e é correlativo a eles”.

Para Domingues (2004), a interpretação é abrangente por permitir interpretar as explicações e descrições e até a própria interpretação. Tendo o sentido das coisas como fio condutor, preserva-se a coerência com os objetivos desta investigação em que se buscou confrontar as evidências do estudo empírico às expectativas constantes nos modelos de democracia deliberativa e nas normas brasileiras de institucionalização dos conselhos.

6.3 Formas de obtenção dos dados

Os dados obtidos para a realização da pesquisa são de origem secundária e primária. Os secundários foram obtidos por intermédio do aprofundamento na revisão bibliográfica dos principais conteúdos voltados à gestão democrática de políticas públicas que contemplem as concepções teóricas sobre democracia deliberativa, tendo Habermas como base filosófica, e, ainda, estudos empíricos que abordem a participação social institucionalizada como por meio de conselho de políticas pública. Ainda, por intermédio dos documentos pertinentes e em poder do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte - CMSBH, dentre eles: legislação vigente, atas de reuniões e regimento interno, que contém informações importantes sobre o funcionamento do conselho e apresentam evidências que levaram a compreensão do seu papel no processo de democratização da gestão da política de saúde. De acordo com Gil (2007) a pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar e foi com este propósito que este instrumento foi utilizado.

Os dados primários foram obtidos por meio da entrevista semi estruturada e de depoimentos que permitiram corroborar os resultados e oferecer alguns pontos de vista, o que segundo Lüdke & André (1986) e Triviños (1987) são técnicas de pesquisa importantes e utilizadas com frequência nas pesquisas qualitativas. E, ainda a observação não participante que foi utilizada para complementar as demais formas de obtenção de dados e para permitir a interpretação dos resultados, que resultou na análise crítica dos discursos, apresentado no capítulo 9.

A obtenção das informações se deu num processo interativo, de idas e voltas nas diversas fases da pesquisa e durante a interação com os sujeitos. As conclusões alcançadas por meio de cada forma de coleta de dados foram utilizadas para estabelecer comparações entre o que está sendo esperado com a teoria e o que de fato tem sido observado.

Numa abordagem qualitativa é importante combinar técnicas de coleta de dados para uma triangulação sequenciada, o que proporciona maior confiabilidade dos resultados. Segundo Neves (1996, p.2), “a triangulação pode estabelecer ligações entre descobertas obtidas por diferentes fontes, ilustrá-las e torná-las mais compreensíveis”.

No decorrer do desenvolvimento da pesquisa, outras técnicas de coleta e de análise de dados foram acrescentadas, tais como adoção de dois informantes chaves, que atuaram como consultores durante o processo de seleção dos entrevistados e de elaboração dos instrumentos de coleta de dados, para garantir um aprofundamento na identificação dos efeitos provocados

com as ações do conselho e para a definição do seu papel no processo de democratização da gestão da política de saúde no município de Belo Horizonte, Minas Gerais. Após elaboração do relatório de pesquisa, foi identificado no grupo dos entrevistados outro sujeito chave, para criticar os resultados obtidos, antes da sua incorporação à tese. A seguir, são apresentados esclarecimentos sobre as principais técnicas de obtenção de dados adotadas e sobre o planejamento utilizado na execução das mesmas, durante a investigação.

6.3.1 Entrevista

Dentro da perspectiva da pesquisa qualitativa, a entrevista se apresenta como um dos instrumentos para a coleta de dados e pode ser considerada uma das principais fontes de dados para este estudo de caso. Optou-se por utilizar a entrevista semi-estruturada, individual e em profundidade, com a finalidade de obter dos entrevistados opiniões com maior riqueza de detalhes, para que o próprio sujeito de pesquisa atribuisse sentido aos seus atos e às suas ações. De acordo com Lakatos e Marconi (1991) e Vergara (2005), trata-se de uma técnica em que o entrevistador segue um roteiro previamente elaborado, mas pode sofrer alterações, o que exige do pesquisador domínio do referencial teórico. Este tipo de entrevista procura profundidade/intensidade nas respostas dos entrevistados e não a mera quantificação ou representação estatística das informações levantadas.

Inicialmente, foi preparado um roteiro (Apêndice 1) para conduzir as entrevistas, com questões já agrupadas em dimensões de análise, definidas a partir do embasamento teórico, num esforço para mapear os efeitos esperados com as ações dos conselhos. Por ser semi estruturada, foi garantido o espaço necessário para que o sujeito se manifestasse de acordo com a sua construção de sentido. O mesmo roteiro de entrevista foi aplicado para todos os sujeitos de pesquisa.

Para iniciar as entrevistas foram selecionados 10 sujeitos de pesquisa (Apêndice 2), identificados por meio da técnica de observação – aplicada durante as sessões plenárias – e por indicação de dois “informantes chaves”. Como critério, buscou-se selecionar: a) pessoas que podem contar a história do CMSBH, desde que ele entrou em funcionamento em 1992 até 2013; b) sujeitos críticos e engajados; c) sujeitos que possuem neutralidade política. Nesta seleção buscou-se contemplar na amostra pelo menos um sujeito de cada segmento representado no conselho e do Ministério Público.

No decorrer da pesquisa, outros sujeitos foram convidados a participar, considerando que foi utilizada a técnica “bola de neve”, que busca formar uma amostra não probabilística, onde os

próprios participantes iniciais indicam outros participantes e assim sucessivamente até alcançar o ponto de saturação. Este ponto é atingido quando se esgota a coleta de informações relevantes, quando os novos participantes passam a repetir os conteúdos já obtidos em entrevistas anteriores (WEISS, 1994). Ao final, 23 pessoas foram entrevistadas, respeitando os critérios utilizados para a escolha dos participantes e em relação a técnica bola de neve, conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Os sujeitos de pesquisa

| NOME FICTÍCIO | TIPO DE REPRESENTAÇÃO |
|----------------------|--|
| 1. Adalberto | Conselheiro do segmento trabalhador |
| 2. Bruna | Funcionária da Controladoria Geral da União |
| 3. Carlos | Membro do Poder Legislativo/usuário |
| 4. Eduarda | Funcionário do Ministério Público |
| 5. Gilson | Membro do Poder Legislativo/trabalhador |
| 6. Jeferson | Conselheiro do segmento trabalhador/usuário |
| 7. João | Conselheiro do segmento usuário |
| 8. Joel | Conselheiro do segmento usuário/ativista político |
| 9. Jonas | Funcionário da Controladoria Geral da União |
| 10. Laene | Conselheiro do segmento gestor /Prestador de serviço |
| 11. Luciano | Conselheiro do segmento trabalhador |
| 12. Luiza | Funcionário do conselho |
| 13. Manoel | Conselheiro do segmento usuário |
| 14. Mara | Funcionário do conselho |
| 15. Maria | Conselheiro do segmento usuário |
| 16. Nilda | Conselheiro do segmento trabalhador |
| 17. Pedro | Conselheiro do segmento usuário |
| 18. Raimundo | Conselheiro do segmento usuário |
| 19. Rogério | Funcionário da Controladoria Geral da União |
| 20. Theo | Funcionário do conselho/segmento gestor |
| 21. Valéria | Conselheiro do segmento trabalhador/usuário |
| 22. Victor | Conselheiro do segmento gestor |
| 23. Wanda | Conselheiro do segmento trabalhador/gestor |

Fonte: Elaborado pela autora, 2014.

As entrevistas foram realizadas no período de agosto a novembro de 2013 e contaram com a participação de sujeitos que já ocuparam diferentes papéis em relação ao conselho. As entrevistas foram gravadas para permitir a reprodução exata dos depoimentos e para permitir ao pesquisador condição de um expectador atento à fala do entrevistado. Com fins de análise interpretativa, as entrevistas foram transcritas, codificadas e categorizadas, empregando a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1997), cuja ênfase recaiu no conteúdo manifesto do discurso e nos argumentos apresentados. O anonimato foi garantido.

6.3.2 Pesquisa Documental

A pesquisa é documental uma vez que foram utilizados documentos oficiais do conselho municipal e leis nacionais, estaduais e municipais, de acesso restrito ou não, que dizem respeito ao objetivo de estudo. De acordo com Vergara (2005, p. 48), a pesquisa documental “é realizada em documentos conservados em órgãos públicos e privados de qualquer natureza ou com pessoas”.

A pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e ou interpretações complementares (GODOY, 2006). Cabe ao pesquisador explorar tais documentos de maneira a melhorar a compreensão do problema investigado.

O uso de documentos exige muitos cuidados, segundo Yin (2003) eles não podem ser aceitos como registros literais e precisos dos eventos ocorridos e seu uso deve ser planejado para que sirva para corroborar e aumentar as evidências vindas de outras fontes. Trata-se de um instrumento importante para enriquecer o trabalho com informações obtidas de outras fontes e constitui-se numa preciosa técnica para trabalhar com pesquisa qualitativa.

Na pesquisa documental, três aspectos devem merecer atenção especial por parte do investigador: 1º) a escolha dos documentos, 2º) o acesso a eles e 3º) a sua análise (GODOY, 2006). Para esta pesquisa os documentos foram utilizados de forma a complementar ou ratificar as informações obtidas por meio das entrevistas. Foram coletadas todas as atas das reuniões em plenárias, ordinárias e extraordinárias, que se encontravam digitalizadas, correspondendo ao período de 1996 a 2013. Para a definição do período, levou-se em consideração a justificativa de Machado (2011), apresentada na realização de sua pesquisa sobre as resoluções do CMSBH, em que foi constatado que nos primeiros anos de criação do conselho, até 1996, não havia uma estrutura organizada da Secretaria Executiva que proporcionasse o acompanhamento do retorno das homologações aprovadas pelo Executivo. Além disso, Machado (2011) constata que somente em 1997 foram estabelecidas condições para realização de análise documental, visto que neste momento o conselho de fato entrou em funcionamento, com secretaria executiva própria, que resultou em mais ações, podendo ser notado com a ampliação das resoluções, conforme Tabela 1.

Em complemento às informações de Machado (2011), foi verificado no site do CMSBH que as resoluções do período de 1993-1996 estão concentradas nos anos de 1995 e 1996, contemplando nestes dois anos 16 do total de 17 resoluções. Além do exposto, as atas

constantes no site do CMSBH foram disponibilizadas somente a partir do ano de 1996, o que também pode demonstrar a importância da criação da secretaria executiva para dar visibilidade e realizar acompanhamento das ações do conselho.

Tabela 1 – Número de resoluções aprovadas segundo o mandato dos prefeitos

| Prefeito | Período | Resoluções |
|-----------------------------------|------------------|-------------------|
| Eduardo Azeredo | 1989-1992 | 1 |
| Patrus Ananias | 1993-1996 | 17 |
| Célio de Castro | 1997-2000 | 53 |
| Célio de Castro-Fernando Pimentel | 2001-2004 | 83 |
| Fernando Pimentel | 2005-2008 | 98 |
| Márcio Lacerda(*) | 2009-2010(*) | 41(*) |
| TOTAL | 1989-2010 | 293 |

(*) dados relativos à metade do mandato (2009-2010)

Fonte: Machado (2011)

Além das atas, outros documentos como regimento interno, legislação municipal, estadual e federal foram coletados e preparados para a análise, que ocorreu no período de agosto de 2013 a janeiro de 2015. Com fins de análise interpretativa, os documentos, assim como as entrevistas, foram codificados e categorizados, empregando a técnica de análise de conteúdo.

6.3.3 Observação não participante

A “observação não-participante” foi utilizada para complementar as informações obtidas via documentos e nas gravações das entrevistas, sendo feita em visitas, durante as entrevistas, em reuniões das plenárias do conselho municipal (ordinárias e extraordinárias) e em reuniões de conselho local, o que exigiu atuação do pesquisador como espectador atento (GODOY, 2006). Foi utilizado um caderno de campo para registrar os fatos e as impressões do pesquisador em cinco reuniões e 23 visitas realizadas para a gravação dos depoimentos.

A técnica de observação é importante e oferece várias vantagens como: possibilidade de obter informações diretas sobre o comportamento dos conselheiros; permite compreender melhor a situação; fornece boas oportunidades de verificar o fenômeno estudado; acontece de maneira natural; não precisa de uma estrutura estabelecida e é bastante flexível.

Segundo Godoy (2006, p.133), “baseado nos objetivos da pesquisa e num roteiro de observação, o investigador procura ver e registrar o máximo de ocorrências que interessam ao seu trabalho”. A observação tem um papel essencial no estudo de caso qualitativo, visto que

se procura apreender aparências, eventos e/ou comportamentos (GODOY, 2006). A observação pode ser útil, ainda, para que o pesquisador compreenda o contexto dentro do ambiente que se espera explorar.

Segundo Bressan (2000) para se aumentar fidedignidade das observações, além de ter um roteiro definido no protocolo, pode-se designar mais de um observador e, após as observações, comparar os resultados das observações relatadas para se eliminar discrepâncias. Esta possibilidade foi vislumbrada, mas não utilizada para esta investigação. Para este estudo optou-se por utilizar o caderno de campo, o que permitiu o registro de informações baseadas no roteiro previamente estabelecido e a apreensão de questões novas que foram incorporadas na investigação.

A técnica de observação foi aplicada durante toda a etapa de obtenção de dados para esta pesquisa, tendo iniciado em agosto de 2013 e encerrado em janeiro de 2015, quando se encerra todo o processo de coleta de dados.

Ao apresentar as técnicas de coleta de dados, foi ressaltada a preocupação com a triangulação para garantir maior confiabilidade na interpretação dos resultados. Ressalta-se, ainda, que houve a preocupação de contemplar na amostra diferentes atores (sujeitos de pesquisa e potenciais afetados pelas ações dos conselhos) e suas perspectivas.

6.4 Interpretação dos dados

A análise de conteúdo foi utilizada como técnica principal na construção do modelo analítico e para proporcionar a interpretação das informações coletadas. Bardin (1997, 31) a define como um conjunto de técnicas de análise das comunicações. Mais do que um instrumento, é um conjunto de técnicas e procedimentos marcado por uma grande disparidade de forma e adaptável a um amplo campo de aplicação. Esta técnica é uma dentre as diferentes formas de interpretar o conteúdo de um texto.

Segundo Bardin (1997), a análise de conteúdo compreende três etapas: 1) pré-análise: seleção do material e a definição dos procedimentos a serem seguidos; 2) exploração do material: implementação dos procedimentos definidos; 3) tratamento dos dados e interpretação: geração de inferências e dos resultados da investigação, onde as suposições poderão ser confirmadas ou não.

Quanto aos objetivos, Bardin (1997, p.29) apresenta dois básicos: Primeiro, a “ultrapassagem da incerteza”, com a preparação do conteúdo para o compartilhamento, não se limitando a visão do pesquisador. Segundo, o “enriquecimento” da leitura, com o detalhamento e

aprofundamento do texto para descobrir elementos e desocultar conteúdos, significações e estruturas de que a priori não se tinha a compreensão.

Em todo o processo foi mantido o compromisso com a fidedignidade das informações. Trata-se de um processo de redução crucial, pois a classificação deve ser confiável e consistente, devendo gerar variáveis válidas, que devem representar fielmente o construto que se deseja avaliar (WEBER, 1990).

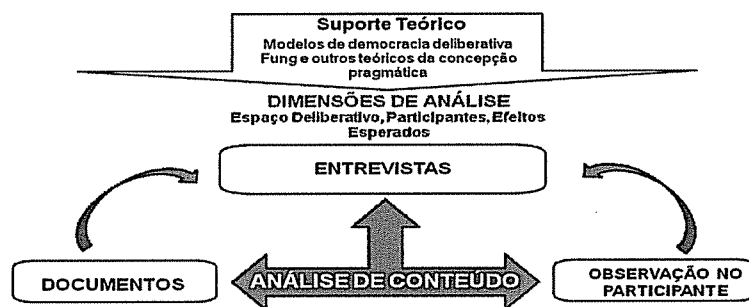
No planejamento que segue, referente a execução da análise de conteúdo, optou-se por utilizar grade fechada para a definição de dimensões e categorias-eixo, permitindo incorporar unidades de análise durante a aplicação da pesquisa, entendendo que este seria o caminho mais adequado para preservar o maior detalhamento e fidedignidade das informações obtidas.

- 1) Definição da base teórica para realização da pesquisa
- 2) Definição das dimensões para análise (grade fechada)
- 3) Definição das categorias-eixo, de acordo com a base teórica
- 4) Aplicação das técnicas de obtenção de dados
- 5) Preparação do material (documentos, entrevistas transcritas e caderno de campo)
- 6) Exploração do material
- 7) Redefinição das categorias-eixo com base nos dados de pesquisa, obtidos com a triangulação de técnicas de coleta.
- 8) Definição das unidades de análise com base nos dados de pesquisa, obtidos com a triangulação de técnicas de coleta.
- 9) Agrupamento das unidades de análises e categorias nas dimensões previamente definidas
- 10) Validação da estrutura de análise para dar tratamento aos dados
- 11) Tratamento dos dados obtidos e interpretação
- 12) Preparação do relatório

Para a análise foi utilizada uma grade mista, acreditando que esta garante maior flexibilidade no processo de descrição e interpretação dos resultados. A grade mista, segundo Bardin (1997), é aquela em que definem-se preliminarmente as dimensões, categorias ou subcategorias pertinentes ao objetivo da pesquisa, porém admite-se a inclusão de outras surgidas durante o processo de análise.

Deste modo, a análise de conteúdo foi desenvolvida à luz das teorias deliberacionistas da democracia e dos achados de pesquisas que exploram a realidade brasileira. A estratégia de análise pode ser observada na Figura 4.

Figura 4 - Procedimento de triangulação para interpretação das informações coletadas.



Fonte: Elaborado pela autora, 2014.

As dimensões e categorias de análise definidas a partir da base teórica deram origem ao modelo analítico constante no capítulo 3 – desenvolvido para esta tese, mas com potenciais para ser aplicado a outros estudos sobre espaços democráticos. Trata-se de um instrumento metodológico para pesquisas qualitativas que foi aprovado por especialistas da Universidade Autônoma de Barcelona – Espanha.

Toda a estruturação do modelo analítico, como já observado no capítulo 5, foi motivado para responder a questão estruturadora de pesquisa: Qual o papel exercido pelo conselho na gestão da política pública de saúde em Belo Horizonte?

As dimensões de análise são ancoradas em aspectos formais relativos ao funcionamento do espaço deliberativo, e comportamentais, relativos a atitudes de valores das pessoas que o configuram. Com base na teoria da democracia deliberativa e com base nas normas que institucionalizam o conselho de políticas públicas no Brasil, o que se espera como resultado é que o conselho, enquanto espaço democrático seja um local onde se tem uma deliberação de qualidade, capaz de contribuir para fortalecer a cidadania ativa e promover inovações nos processos políticos, resultando em decisões coletivas mais legítimas (FUNG, 2004; GUTMANN & THOMPSON, 2004).

Para a coleta de dados, as perguntas utilizadas para a elaboração do modelo analítico foram adaptadas, com vistas a permitir a aproximação da realidade e proporcionar reflexões sobre o

lugar. Deixou-se de buscar respostas sobre o que seria o ideal e passou-se a preocupar com o que se observa in loco. Assim, para tornar possível a compreensão do campo de estudo foram utilizadas as seguintes perguntas:

1) **Como funciona?** = Esta pergunta proporcionou respostas sobre aspectos formais da dimensão “Espaço deliberativo”, que permitem verificar se o conselho funciona orientado por princípios democráticos, proporcionando condições mínimas para gerar efeitos democratizantes para a sua própria consolidação e aperfeiçoamento, assim para os públicos que estão representados no conselho, governo e sociedade. De tal maneira que a descrição das funções exercidas pelo conselho leva a responder a seguinte questão: **Como o conselho se estrutura para garantir as condições básicas a contribuir para a democratização da política de saúde? Em que medida a autonomia é preservada no espaço deliberativo?**

2) **Quem participa?** = Esta pergunta proporcionou respostas sobre características dos “Participantes”, que corresponde à segunda dimensão de análise. Buscou-se verificar se os conselheiros possuem as características necessárias para contribuir para a consolidação e aperfeiçoamento do espaço democratizante. De tal maneira que as descrições das entrevistas e os dados obtidos por meio de documentos e atas permitiram responder a seguinte pergunta: **Quais sujeitos configuram o espaço deliberativo?**

3) **Para que serve?** = As respostas a esta pergunta se encontram diluídas em subdimensões dos efeitos esperados, conforme apresentados no modelo analítico sendo: a) Educativos, b) Normativos, c) Políticos e d) Deliberativos:

a) Em termos **educativos**: Teoricamente se espera encontrar no conselho um ambiente de aprendizado gerador de transformações individuais que resultariam em sujeitos melhores capacitados para as deliberações, uma sociedade com mais consciência cidadã e um governo mais reflexivo. Tem-se para esta subdimensão as perguntas orientadoras: **1) Como a aprendizagem é gerada no conselho? 2) Em que resulta a aprendizagem gerada?**

b) Em termos **normativos**: Considerando as semelhanças das bases legais de criação do conselho e os princípios da teoria deliberacionista, o que se espera é a institucionalização de um espaço democrático dinâmico, que contribua para ampliar a participação cidadã nos processos políticos e garantir condições (*accountability*) de controle social sobre a burocracia estatal. São compreendidas como condições formais para que se tenha uma deliberação de qualidade. Assim,

as perguntas orientadoras propostas são: **1) Quais as implicações dos procedimentos para os públicos que compõem o espaço deliberativo? 2) Em que medida as normas contribuem para legitimar o conselho?**

c) Em termos **políticos**: Espera-se que o espaço deliberativo possa exercer uma influência sobre o sistema governamental, incluindo os poderes Executivo e Legislativo. As dimensões de análise foram elaboradas voltadas a compreender aspectos comportamentais dos cidadãos, dos conselheiros e dos gestores que participam do processo deliberativo, para verificar se as ações estão gerando alguma inovação social ou governamental. Assim, foi utilizada a seguinte pergunta como orientadora: **1) Em que resulta os processos deliberativos para o conselho e para os públicos nele representados?**

d) Em termos **deliberativos**: Esta dimensão é a razão de ser do espaço democrático, que se baseia em processos reflexivos para que se tenha capacidade deliberativa para atingir os seus objetivos. O que se espera em termos de resultado é o empoderamento da sociedade e a inclusividade no processo de gestão da política de saúde e a legitimidade das decisões coletivas. De tal maneira que as perguntas foram construídas pensando na capacidade deliberativa e no seu potencial de inclusividade. **1) Em termos formais, o que se observa de resultados dos processos deliberativos?**

Com as dimensões 1 e 2, espaço deliberativo e participantes, respectivamente, o que se busca é apresentar um panorama em termos de funcionamento do conselho e as características das pessoas que o compõe, para tornar possível, posteriormente, compreender os efeitos de suas ações. Com a dimensão 3, relativa aos efeitos, busca-se apresentar o resultado dos esforços empenhados no conselho para garantir a melhoria das condições para que se tenha qualidade deliberativa, assim como os resultados relativos ao processo deliberativo, em termos formais e comportamentais.

Acredita-se que as respostas ao conjunto de questões apresentadas relativas às dimensões e subdimensões de análise podem levar a uma aproximação da compreensão do papel exercido pelo conselho no processo de democratização da política de saúde. Passa-se a apresentação dos resultados que se dará de acordo com as dimensões e subdimensões definidas para a análise de conteúdo, sendo as mesmas utilizadas para a proposta de modelo analítico.

7. O caso em análise: *Arcabouço institucional do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte.*

O processo de criação do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte, assim como os demais conselhos na área da saúde no Brasil, pode ser considerado resposta às reivindicações da sociedade civil organizada, que pós ditadura lutava por mais espaços na burocracia pública, por deliberações relacionadas a assuntos de interesse coletivo.

Mesmo antes da Constituição Federal de 1988, que é considerada um marco para a participação social no Brasil, em Belo Horizonte, a sociedade já se encontrava mobilizada em prol da reforma sanitária e em 1986 se reuniu na I Conferência de Saúde da cidade, conhecida como Pré-conferência. Esta foi precedente a Pré-Conferência Estadual, cujo objetivo era preparar os delegados para participação na VIII Conferência Nacional – na qual foi aprovado o atual Sistema Único de Saúde – SUS. A conferência nacional contou com a presença de 10 delegados de Belo Horizonte (LUCAS e CAMPOMIZZI, 1998).

Na década de 1980, já se observava na dinâmica social brasileira a formação de grupos organizados que reivindicavam mudanças políticas. Em Belo Horizonte, segundo Takamatsu (1996), entre os anos de 1985 a 1988, embora se tenha registros de manifestações importantes, governos menos progressistas assumiram o poder sinalizando para ruptura com a proposta de participação social, passando a vigorar o discurso clientelista de “ajuda aos despossuídos”. Para o autor, a retomada de administração aberta a participação social somente se deu em 1988, momento em que tanto o PT como o PSDB incorporaram em suas campanhas eleitoral o tema participação social, assumindo compromissos por democratizar as decisões políticas. Como resultado das eleições de 1988, PSDB elegeu o prefeito da cidade de Belo Horizonte e o PT passou a representar a maior bancada na câmara de vereadores.

Neste período, a criação de conselhos comunitários passou a ser estimulada na cidade, demonstrando coincidência entre o projeto da sociedade organizada e o projeto dos poderes executivo e legislativo. Foram criados conselhos populares e nas regionais da cidade, mas Takamatsu (1996) observa que muitos destes espaços democráticos se enfraqueceram e, apenas aqueles espaços deliberativos que se encontravam em locais ou regionais onde se observava a existência de uma cidadania ativa se consolidando.

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, em que se observa a proposta de gestão democrática e descentralizada, foi atribuída pela primeira vez competência aos municípios para legislar sobre as suas políticas. No art. 198 da Constituição são incluídas diretrizes para a

construção de um sistema de saúde público, atenção integral em saúde, contemplando a inserção da sociedade na gestão e acompanhamento das políticas de saúde. A partir de então, a participação da comunidade e as mobilizações se intensificaram e, em 1989, foi promulgada a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, prevendo a participação social na gestão das políticas públicas. Em seu conteúdo, garantias da descentralização da administração pública na cidade e previsão de participação popular junto aos órgãos da administração pública, inclusive nas regionais (TAKAMATSU, 1996).

Segundo Lucas e Campomizzi (1998), foi a partir de então que o processo de transformação da gestão da saúde em Belo Horizonte foi desencadeado, com a criação de comissões e realização de plenárias envolvendo diversos setores da sociedade civil, instituições e profissionais de saúde. Plenárias nas quais emergiu a proposta de criação do conselho municipal, já motivada pelas diretrizes da Constituição Federal, principalmente no que se refere a participação popular na gestão da saúde. Para tanto, foi definido pela realização da II Conferência de Saúde de Belo Horizonte.

Na coordenação da II Conferência, participaram os técnicos da secretaria de saúde (responsáveis por organizar a I Conferência de Saúde em Belo Horizonte) e outras instituições, como: Câmara Municipal de Belo Horizonte, conselhos regionais da área da saúde, sindicatos da área da saúde, universidades, entidades da sociedade civil e associações de moradores. Segundo Lucas e Campomizzi (1998), durante o ano de 1989 estas entidades se mobilizaram em prol da organização da II Conferência sem a presença da Secretaria de Saúde, que passou a compor o grupo durante a Conferência.

A II Conferência foi realizada no período de 9 a 11 de novembro de 1990, após a aprovação da Lei Federal nº 8080 de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. A conferência contou com a presença de 700 pessoas, entre delegados e ouvintes, representando muitos setores da sociedade civil organizada e entidades vinculadas a área da saúde. Como objetivo, a política de saúde para a cidade e o processo de criação do Conselho Municipal, o que deu origem ao estatuto que foi transformado em Projeto de Lei nº 706/1990 que dispõe sobre a criação do Conselho, de autoria de Tomaz da M. Machado, então vereador e presidente da comissão de saúde na câmara dos vereadores.

Concomitantemente à realização da conferência e à elaboração do estatuto do conselho, que se transformou em projeto de Lei, foi editada a Lei Federal nº 8142, posteriormente aprovada em 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do

SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. De acordo com Lucas e Campomizzi (1998), alguns pontos se mostraram polêmicos e na ausência de consenso tornou-se necessário dar continuidade as deliberações, de maneira que foi criado um fórum de entidades para apresentar em conjunto com a secretaria de saúde o projeto de Lei de criação do Conselho Municipal de Saúde. Este tramitou na câmara municipal em 1991 e, neste mesmo ano, em 03 de junho, foi aprovada a Lei 5903 e homologada pelo então prefeito Eduardo Azeredo.

A Lei nº 5903/1991 determinou que a composição do conselho deveria ocorrer de forma paritária, e constava em sua proposta 28 (vinte e oito) membros, com mandato de dois anos, indicados pelos segmentos envolvidos: governo, prestadores de serviços na área de saúde, trabalhadores de saúde, entidades formadoras de recursos humanos e usuários do SUS, além de assegurar a participação de um membro da câmara municipal¹⁵. A presidência do Conselho ficava a cargo do Secretário de Saúde. Os serviços prestados pelos membros eram e são considerados relevantes na preservação da saúde da população e não passíveis de remuneração.

Passou à responsabilidade do Conselho a organização e a realização das conferências, previstas na Lei, para ocorrerem de 4 em 4 anos. Os Conselhos Distritais foram incorporados à estrutura piramidal e foram criadas as Comissões Locais de Saúde, em cada Centro de Saúde. Nos Conselhos Distritais, a escolha da presidência passou a ocorrer por eleição, diferentemente do Conselho Municipal, e nas Comissões Locais, composto por cidadãos comuns dos bairros da sua área de abrangência, o presidente seria o então o gerente da unidade de saúde.

A partir de esforços conjuntos de diversas entidades da área da saúde e de movimentos sindicais e populares que se constituíam em um fórum, foi elaborado o Regimento do Conselho e criada uma Comissão, regulamentada pela Portaria nº 03/1991, para acompanhar a sua implementação que, dentre outros objetivos, se prestava atenção no processo de escolha dos membros. Este ponto, segundo Takamatsu (1996), resultou em morosidade para composição do conselho, o que também se deu devido ao número reduzido de pessoas e entidades para alavancarem este processo. O motivo apresentado era desmobilização.

Somente em abril de 1992, a partir da regulamentação do conselho, é que foram eleitos os conselheiros (TAKAMATSU, 1996) e a primeira reunião foi realizada no dia 02 de julho do mesmo ano. Assim, a participação social passou a estar inserida na proposta de desenho

¹⁵ O CMSBH mantém a presença do legislativo, embora seja vetada na Resolução nº 333/2003, do Conselho Nacional de Saúde, no item VII, da Terceira Diretriz, que diz não caber nos conselhos de saúde a participação dos poderes Legislativo e Judiciário, em face da independência entre os poderes.

institucional que ainda apresenta uma estrutura piramidal, que se manteve inalterada ao longo da existência do conselho. Esta participação se realizava de forma diferenciada, devido aos objetivos de cada instância. No ápice, encontrava-se o Conselho Municipal, criado em caráter permanente e deliberativo, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde, com as seguintes competências:

- I - atuar na formulação da estratégia e no controle da execução da Política Municipal de Saúde, inclusive nos aspectos econômico e financeiro;
- II - estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, em função das características epidemiológicas e da organização dos serviços;
- III - aprovar critérios e valores para remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial;
- IV - propor critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais;
- V - acompanhar e controlar a atuação dos setores público e privado da área de saúde, credenciados mediante contrato ou convênio;
- VI - acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica na área de saúde. (Art. 2º- Lei 5903/1991)

Definidas as competências, o CMSBH passou a atuar como co-gestor da política de saúde de Belo Horizonte, apresentando um projeto político transformador, com a proposta de aproximar o governo da sociedade. O que, segundo Takamatsu (1996) ocorreu no momento desafiador para o conselho, devido à desmobilização acentuada das entidades. Dentre os motivos: desgaste do processo de criação do conselho, falta de infra-estrutura de apoio, baixa presença dos conselheiros às reuniões, ou seja, por dificuldades em se colocar em prática uma proposta inovadora.

Na opinião de Takamatsu (1996), o conselho se fortaleceu em 1993, na sua segunda gestão, para a qual foi realizada eleição para conselheiros que aconteceu no momento em que mudava-se também a administração da prefeitura –, passando ao PT (em coalizão com o PSB) a sua gestão, na figura do prefeito Patrus Ananias (até então presidente da câmara dos vereadores e relator da lei de criação do conselho). Eleição esta que, segundo o autor, foi legitimada na IV Conferência Municipal de Saúde.

Para realizar suas ações, o conselheiro municipal contava com uma mesa diretora, composta por cinco membros – um do governo, dois trabalhadores e dois usuários – na qual se buscava reproduzir a paridade, cuja presidência inicialmente coube ao Secretário de Saúde. Contava, ainda, com uma secretaria executiva, que prestava assessoramento, apoio administrativo e operacional ao conselho, sobretudo à mesa diretora (TAKAMATSU, 1996).

A composição do conselho contemplava os conselhos distritais e comissões locais, que juntos formavam uma estrutura piramidal, uma proposta de estrutura hierárquica e descentralizada. Os conselhos distritais eram considerados instância intermediária, aos quais competia inicialmente “formular planos de ação, acompanhar e fiscalizar a implementação das políticas

necessárias e propostas para seu Distrito Sanitário e organizar as Comissões Locais” (Lei 5903/1991). Em sua composição, a paridade foi igualmente observada e a presidência foi e continua sendo por indicação dos seus membros efetivos.

As Comissões Locais que se encontravam na base desta estrutura piramidal. Como competências: “propor, acompanhar e fiscalizar a implementação de políticas para cada local do Distrito Sanitário, e avaliar a atuação do seu Distrito Sanitário e de seu Centro de Saúde” (Lei 5903/1991). A forma de funcionamento passou a ser definida em regimento interno próprio, aprovado pela assembleia que a constituiu.

Para Takamatsu (1996), o desenho organizacional demonstrava uma tendência de burocratização desta instituição participativa. Ele considerava que o conselho, sendo um órgão do “poder executivo, este passa a incorporar em graus variados e flutuantes a ampliação da temática canalizada pela SMS/BH” (ibidem, p. 164). Ele observou que aspectos referentes a política de saúde foram pouco debatidos. Ainda, que a Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte ao assumir a condição gestora (semiplena na gestão do SUS), apesar dos benefícios em termos de autonomia para o município, desencadeou em outras demandas ao conselho, o impondo a necessidade em lidar com maior número de problemas e com assuntos mais complexos.

Um novo regimento foi aprovado para o conselho em 1995 e transformado em antiprojeto de lei, com propostas de aumentar o número de conselheiros, respeitando o princípio da paridade, passando a contar com 32 membros, com número igual de suplentes. Uma iniciativa que demonstrava a necessidade de adequação dos números de representantes baseada nas recomendações do Conselho Nacional de Saúde (TAKAMATSU, 1996). As propostas de atualizações da lei que institui o conselho passaram por inserção nas competências da fiscalização do Fundo Municipal de Saúde, garantias de acesso às informações de caráter técnico-administrativos, econômico, financeiro, orçamentário e operacional, assim como a estrutura de funcionamento. Como objetivo, reforçar a competência do conselho e sua atuação como fiscalizador e de controle social da gestão pública (TAKAMATSU, 1996).

Até o ano de 1996, segundo Takamatsu (1996), embora reconhecida a importância do conselho de saúde para influenciar o processo de formulação e implementação de políticas e, embora observada a coincidência de projetos do governo e dos movimentos sociais, ele alega que mesmo com alto grau de institucionalização do conselho, muitos projetos importantes não passaram por deliberação. Ao citar o processo de municipalização de serviços de saúde, ele exemplifica situações de decisões que passam por meio de negociações e acordos políticos-institucionais entre os governos estadual e municipal, sem contemplar a participação social, o

que na opinião dele já sinalizava para desafios em se colocar em prática esta proposta de democracia baseada na força do argumento.

Contudo, os entrevistados destacaram as contribuições do prefeito Patrus Ananias. Segundo eles, no período de sua gestão, de 1993 a 1996, foram propiciadas ao conselho as condições necessárias para se consolidar no exercício do controle social e, ainda, a sua inserção na gestão democrática de saúde. Embora neste período o conselho tenha sido presidido pelo secretário da saúde e, embora reconheçam os muitos desafios enfrentados para a sua consolidação, Nilda o consideram como período de maior avanço para o conselho em termos políticos.

Nilda: Se eu falar com vc que as resoluções mais importantes que a gente tem hoje elas nasceram na época da oposição. Oposição que eu falo é o PT mesmo, sabe.. Assim a gente tinha um embate político maior, mas a gente também conseguia ganhos maiores. Entendeu? A gente tinha uma abertura maior.. Mesmo que o embate fosse maior, a gente ainda tinha abertura.. a democracia era maior.

Mantendo a coalizão política PT-PSB (que teve início em 1992), em 1997 o então vice-prefeito Célio de Castro foi eleito prefeito de Belo Horizonte, tendo o petista Fernando Pimentel como Vice, o que perdurou até 2001, quando este último assumiu a prefeitura devido ao afastamento do prefeito Célio de Castro¹⁶ por motivos de saúde.

Em 19 de junho de 1998, a Lei nº 7536 foi promulgada e o regimento do conselho passou novamente por modificações, com destaque para ampliação do número de participantes para 36 membros, com número igual de suplentes, e para modificações no processo de escolha do presidente, que passou a ocorrer por meio de eleições em plenária, mas com o acordo de alternância da presidência entre representantes de usuários e trabalhadores. As competências do conselho foram ampliadas, passando o conselho, além das competências constantes da Lei 5903/1991, a assumir a responsabilidade por: aprovar, controlar e avaliar o Plano Municipal de Saúde; aprovar, avaliar e fiscalizar a gestão do Fundo Municipal de Saúde, frente ao Plano Municipal de Saúde; aprovar o regimento, a organização, a convocação e as normas de funcionamento da Conferência Municipal de Saúde, bem como das plenárias municipais de Saúde, e estabelecer canais permanentes de interlocução com a sociedade. Nos depoimentos dos entrevistados, tais como Jeferson, Laene, Wanda e Maria, se pode compreender que este regimento significou um avanço para o CMSBH, o que na opinião deles o fortaleceu, inclusive por se tratar de algo amplamente discutido entre os conselheiros.

Jeferson: [...] o nosso regimento aqui foi amplamente discutido. Numa conjuntura muito adversa de hoje.

¹⁶ Célio de Castro foi candidato a vice prefeito da Chapa de Patrus Ananias (PT) pelo PSB (Partido Socialista Brasileiro). Nas eleições de 1996, ele disputou o cargo de prefeito ainda como filiado ao PSB, assim como ocorreu em 2000. Ele permaneceu no PSB até 02/10/2001, quando se filiou ao PT. Em seguida interrompeu sua carreira política por motivos de saúde.

Laene: [...] ele foi um regimento aprovado pela câmara municipal, o que é muito importante, porque? Porque uma vez aprovado na câmara, só a câmara pode modificá-lo. Olha, este último regimento interno nosso é de 1998, agora ele já é um regimento mais avançado, para você ter uma ideia várias outras cidades do país se basearam no nosso regimento, então ele é um regimento bem avançado. A gente teme que uma revisão dele caminhe para o retrocesso. Entendeu? E não para garantir os avanços que ele tem. Sabe? Por causa que o poder predominante neste momento na câmara é um poder conservador.

Wanda: Nunca teve, tentativa de furar o regimento, não lembro, assim, de momentos do pessoal tentar furar o regimento, não. [...] Então, assim, quando chega uma tirania maior ali tem uma reação em cima de regimento. Ai, o pessoal se utiliza do regimento que tem pra segurar.

Maria: [...] a gente conseguiu, ne, ter regimento, ter estatuto, ter tudo direitinho e a gente tornou ele paritário. E essa paridade dele foi o que trouxe a qualidade. Do envolvimento do trabalhador, do gestor e do usuário. Onde todos juntos sentam e discute .. discute o SUS, discute os problemas, ne.. tenta fazer a política de saúde. Juntos, ne..

O regimento é considerado pelos entrevistados citados como essencial para garantir as condições necessárias ao funcionamento do conselho e para que este possa reagir às ameaças em termos de possíveis enfraquecimentos enquanto instância de gestão participativa. Além disso, passou a estar assegurado ao conselho municipal e aos conselhos distritais a sua fonte de financiamento, consignada ao Fundo Municipal de Saúde. Foi estabelecido também a paridade para a escolha dos conselheiros distritais, atribuindo a eles autonomia para definir a sua organização e funcionamento, devendo constar em regimento próprio aprovado em suas plenárias. Ainda, definir as funções para os conselhos de usuários, que passa a existir em cada hospital público. Estes conselhos de usuários são também intitulados pelos entrevistados de comissões locais.

A coligação que teve início em 1992 durou até 2009 e segundo Wamper (2010, p. 394) ao longo de cinco mandatos deslocou do “intenso foco na justiça social e gestão participativa dos dois primeiros prefeitos (Patrus Ananias e Célio de Castro), para um segundo momento, no qual o foco do prefeito Fernando Pimental ficou sobre grandes obras públicas e do Prefeito Márcio Lacerda de 2009, sobre Metas e Resultados”.

Os entrevistados de maneira geral consideram que se pode dividir a história de participação social em Belo Horizonte em dois momentos, mas segundo eles, no final da década de 1990 já se notava a falta de coincidência de projetos do conselho com os projetos do governo local e consideram que o controle social perdeu suas forças a partir da saída do Patrus da prefeitura. Vale ressaltar que o prefeito citado foi o responsável pela implementação do orçamento participativo em Belo Horizonte, com a adoção de critérios técnicos pautados em princípios de justiça social, com orientação para a redistribuição de recursos para vilas de baixa renda e para favelas (WAMPER, 2010), o que na opinião de Machado (2007) representou

demonstração de intenção democrática. Segundo esta autora, o prefeito Célio de Castro manteve e aprofundou o projeto criado por Patrus, conservando o Orçamento Participativo, ampliando e criando novos canais de participação popular. Na área da saúde ela também observa a intenção de ampliação e fortalecimento da estrutura piramidal.

Historicamente, o conselho em estudo demonstra capacidade de apresentação ou julgamento de propostas, considerando que ele apresenta média de 74 processos de tomada de decisão por ano, como se observa na Tabela 2. Embora exista uma expectativa em termos teóricos de se buscar obter resultados de decisões baseados em consensos, utilizando-se de votação quando este não é alcançado (COHEN, 1997), verifica-se na Tabela 2 que no conselho estudado foi instituída a prática de decisões por meio da votação, o que não significa que estas não são discutidas.

Tabela 2 - Frequências das palavras “consenso” e “votação” no contexto de tomada de decisão

| ANO | QUANT. PALAVRAS | CONSENSO (C) | % | VOTAÇÃO (V) | % | TOTAL C + V |
|-------|-----------------|--------------|------|-------------|-------|-------------|
| 1996 | 6905 | 56 | 0,81 | 90 | 1,03 | 146 |
| 1997 | 6805 | 40 | 0,59 | 64 | 0,94 | 104 |
| 1998 | 8786 | 48 | 0,55 | 70 | 0,8 | 118 |
| 1999 | 11906 | 49 | 0,44 | 130 | 1,2 | 179 |
| 2000 | 4242 | 06 | 0,14 | 63 | 1,5 | 69 |
| 2001 | 1852 | 00 | 0,00 | 09 | 0,49 | 9 |
| 2002 | 4135 | 00 | 0,00 | 57 | 1,4 | 57 |
| 2003 | 6494 | 02 | 0,03 | 79 | 1,2 | 81 |
| 2004 | 5674 | 05 | 0,09 | 87 | 1,5 | 92 |
| 2005 | 4967 | 00 | 0,00 | 72 | 1,4 | 72 |
| 2006 | 3155 | 01 | 0,03 | 49 | 1,6 | 50 |
| 2007 | 3541 | 00 | 0,03 | 47 | 1,3 | 47 |
| 2008 | 3483 | 01 | 0,03 | 41 | 1,2 | 42 |
| 2009 | 3783 | 01 | 0,03 | 45 | 1,2 | 46 |
| 2010 | 9265 | 03 | 0,03 | 56 | 0,60 | 59 |
| 2011 | 9693 | 12 | 0,12 | 47 | 0,48 | 59 |
| 2012 | 5902 | 00 | 0,00 | 49 | 0,83 | 49 |
| 2013 | 2682 | 00 | 0,00 | 49 | 1,8 | 49 |
| 2014 | 4158 | 00 | 0,00 | 75 | 1,8 | 75 |
| TOTAL | 107428 | 224 | 2,92 | 1179 | 22,27 | 1403 |

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

As informações contidas na Tabela 2, sinalizam para mudanças nos processos deliberativos do CMSBH que, segundo os entrevistados, estão relacionadas às alternâncias de governo e suas influências ideológicas. O momento em que as decisões consensuais deixam de ser praticadas coincide com o segundo mandato de Célio de Castro, que, segundo Wamper (2010), é marcado por mudanças significativas na coalizão esquerda progressista que governava Belo Horizonte. Segundo ele, “A ênfase na justiça social e na participação popular resultou em um forte foco no controle administrativo centralizado, projetos de grande infraestrutura, e um uso

mais limitado da gestão participativa”. Projeto que mais tarde foi dado continuidade pelo prefeito Fernando Pimentel e, em 2009, embora mantidos os canais de comunicação com a sociedade, passa-se a impor dificuldades ao conselho em conviver com governos com propostas políticas pautadas no gerencialismo.

Segundo os entrevistados, no segundo momento passou-se a observar uma preocupação maior com a instrumentalização e uma perda em termos de discussão das políticas públicas. “...*hoje em dia o conselho ele é menos respeitado e assim, é uma luta diária, uma luta diária.. O prefeito é do PSDB ne.. tem essa questão política e tudo..*” (NILDA). Os entrevistados relataram, ainda, que houve esvaziamento do conselho por parte da administração municipal, que embora faça parte da sua composição, não mais demonstra interesse em participar, mas sim descaso pelo conselho, que segundo eles passou a ser muitas vezes ignorado pelo gestor, que até a presente data comparece somente quando o assunto é de seu interesse.

A Lei nº 7536 que dispõe sobre as funções do conselho permanece em vigor e juntamente com as Leis nº 8080 e nº 8142 compõem a base legal que respalda o funcionamento do conselho atualmente. Ainda como referência importante, a Resolução Federal nº 453/2012, que dispõe sobre diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil. Para adequar-se à esta resolução, o regimento do conselho passou por reformulação em 2014, com principais preocupações em fortalecer o caráter hierárquico do conselho (o que implica em perda de autonomia para os conselhos distritais e comissões locais), inferindo na regulamentação dos conselhos distritais e comissões locais, que passam a sofrer influência do conselho municipal, e, ainda, mudanças no processo de escolha dos conselheiros, inclusive em termos de composição para a mesa diretora (VICTOR). A composição do conselho é alterada de 36 para 40 membros e seus respectivos suplentes, mantendo a paridade.

Embora os entrevistados considerem a necessidade de realizar outras atualizações no regimento interno do conselho para atender aos pressupostos da Resolução Federal nº 453/2012, eles compreendem o benefício das mudanças por fortalecer o desenho institucional, que mantém uma estrutura piramidal. O conselho municipal continua no ápice estratégico, e dispõe de uma estrutura administrativa para dar suporte aos processos deliberativos que incluem processos decisórios.

Atualmente, a expectativa em termos de funcionamento dos Conselhos Distritais é que atuem como instâncias intermediárias entre o conselho municipal e comissões locais, com responsabilidades por acolher demandas da comunidade, remetê-las para o conselho

municipal quando necessário, por acompanhar a execução da política de saúde e atuar na formulação de soluções, por dar suporte às comissões locais, subsidiar a participação na elaboração do planejamento distrital, organizar e participar de conferências, entre outras (CMSBH, 2010).

Quanto às comissões locais, atuar junto à cada unidade de saúde, mantendo as funções de acompanhar, propor, participar, divulgar e fiscalizar as ações de saúde desenvolvidas no nível local. Além disso, se responsabiliza por acolher demandas da comunidade, remetê-las para o conselho distrital quando necessário, participar de movimentos organizados, formalizando propostas, dentre outros (CMSBH, 2010).

Com mais de 20 anos de atuação, o que se nota é que o conselho passou e continua passando por transformações, que são por vezes justificadas pelas mudanças no poder executivo e legislativo. Em termos de funcionamento, o conselho permanece ativo. Como se pode observar na Tabela 3, ele realiza reuniões mensais, atendendo expectativas para o seu funcionamento constantes da Resolução 453/2012, realizando, ainda, reuniões extraordinárias quase com a mesma frequência.

Tabela 3 - Reuniões do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte

| ANO | REUNIÕES ORDINÁRIAS | REUNIÕES EXTRAORDINÁRIAS | TOTAL |
|--------------|------------------------|-----------------------------|------------|
| 1992 | 03 | 01 | 04 |
| 1993 | 11 | 01 | 12 |
| 1994 | 11 | 04 | 15 |
| 1995 | 12 | 05 | 17 |
| 1996 | 12 | 6 | 18 |
| 1997 | 12 | 6 | 18 |
| 1998 | 08 | 12 | 20 |
| 1999 | 09 | 09 | 18 |
| 2000 | 08 | 08 | 16 |
| 2001 | 09 | 12 | 21 |
| 2002 | 12 | 08 | 20 |
| 2003 | 12 | 09 | 21 |
| 2004 | 10 | 13 | 23 |
| 2005 | 12 | 13 | 25 |
| 2006 | 12 | 06 | 18 |
| 2007 | 11 | 11 | 22 |
| 2008 | 11 | 11 | 22 |
| 2009 | 14 | 08 | 22 |
| 2010 | 15 | 10 | 25 |
| 2011 | 12 | 08 | 20 |
| 2012 | 11 | 11 | 22 |
| 2013 | 11 | 06 | 17 |
| 2014 | 11 | 09 | 20 |
| TOTAL | 250 | 186 | 436 |

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

A despeito dos desafios que ao longo da história se observa na trajetória do conselho, com as informações contidas nas Tabelas 2 e 3, se observa que ele se mantém atuante, embora sujeito à avanços e retrocessos. Acredita-se na contribuição das questões levantadas para melhor compreensão dos aspectos a serem abordados no capítulo seguinte, referentes aos resultados sobre o papel do conselho, considerando que este não pode ser compreendido sem que se apresente minimamente o contexto social e político no qual este espaço se encontra inserido.

8 Resultados e Discussão: *O Papel do Conselho no Processo de Democratização da Política de Saúde*

Os conselhos de políticas públicas se encontram em funcionamento por todo o país e na área da saúde representam a maior instância de participação social no SUS, presentes em 99,7% dos municípios brasileiros (IBGE, 2013). Devido a sua importância para o processo de democratização da política de saúde, este foi escolhido como objeto de análise e a motivação do estudo se voltou para compreender o papel que ele vem desempenhando nesse processo.

O papel para este estudo foi compreendido como algo que se espera do funcionamento de um espaço deliberativo – neste estudo de caso: o Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte –, papel que se busca compreender ancorado por um olhar teórico e instrumental. Para fundamentar e auxiliar esta discussão foi elaborado um modelo teórico analítico, apresentado no capítulo 3, baseado nos pressupostos da democracia deliberativa, tendo como principais referências Fung (2004), Cooke (2009), Cohen (2009), Benhabid (2009), Bohman (2009), Gutmann & Thompson (2004).

Assim, considera-se as expectativas teóricas para analisar o papel do conselho em análise, juntamente com as expectativas observadas nos seus regulamentos formais, que sinalizam para o exercício do controle social e atuação na co-gestão da política de saúde. O que se observa de objetivos desde a criação do conselho na área da saúde no Brasil é que se busca potencializar a participação social e inovar na gestão pública, introduzindo mecanismos de compartilhamento de poder para produzir soluções mais justas nas aplicações dos recursos públicos.

Percebe-se que embora a expectativa em termos de funcionamento dos conselhos seja semelhante às encontradas nas teorias deliberacionistas, não se sabe o quanto na realidade o papel exercido pelo conselho se aproxima ou distancia da teoria ou da norma legal. É neste sentido que a pesquisa está orientada, cujos resultados se referem às dimensões de análises: 1) Espaço deliberativo; 2) Participantes e 3) Efeitos esperados. Sendo esta última dividida em quatro subdimensões: a) Efeitos Educativos; b) Efeitos Normativos; c) Efeitos Políticos e d) Efeitos deliberativos.

Esta estrutura foi utilizada para a realização da análise de conteúdo e com base nela os resultados serão apresentados.

8.1 Espaço Deliberativo

Os teóricos da corrente deliberacionista procedimentalista demonstram preocupação em discutir o lugar onde a argumentação deverá ocorrer e, embora apresentem alternativas que se diferem em termos de objetivos, estrutura e condições para a legitimidade, se assemelham ao apontar as características desse espaço democrático, devendo este preservar princípios deliberativos e assumir um papel de protagonista nos processos políticos. Um lugar novo com a capacidade de se conectar com as atuais formas de governo ou exercer influência sobre elas, preservando a autonomia cidadã.

Para os procedimentalistas, estas capacidades são asseguradas a partir da institucionalização de procedimentos e regras pactuados, que respaldam os processos deliberativos e garantem a legitimidade dos resultados (Cohen, 2009; Benhabid, 2009), considerando que uma vez estabelecidas condições justas os resultados serão legítimos. Segundo Avritzer (2000) é uma maneira de buscar institucionalizar a democracia deliberativa.

Foi com esta base conceitual que se buscou trabalhar a dimensão de análise – Espaço Deliberativo, e aprofundar nos conhecimentos sobre o funcionamento do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte. O que se busca apresentar nesta dimensão é a compreensão de “**Como funciona?**” Como categorias: funcionamento e autonomia.

Funcionamento

Como o conselho se estrutura para garantir as condições básicas a contribuir para a democratização da política de saúde?

O conselho iniciou suas atividades em 1992, com possibilidades de atingir em curto espaço de tempo um alto grau de institucionalização. Na sua criação, suas normas de funcionamento estavam definidas em Lei Municipal nº 5.903/91 – que dispõe sobre a estrutura, competências, composição, caráter voluntariado do participante, os critérios para a representação, dentre outras condições fundamentais para o funcionamento do conselho – e nas Leis Federais nº 8080/1990 e 8142/1990, que dispõem sobre o processo de criação do SUS e sobre a participação da comunidade na sua gestão.

Desde o primeiro regimento, o conselho se estruturou com um desenho institucional piramidal, cuja composição se dá de forma descentralizada e hierarquizada. O espaço público é composto pelo Conselho Municipal, por nove Conselhos Distritais e por 147 Comissões

Locais, com processos decisórios restritos ao Conselho Municipal, embora sejam todos espaços deliberativos.

Com a proposição deste desenho institucional para o conselho de saúde de Belo Horizonte, buscou-se ampliar a participação social e gerar melhores resultados em termos de inserção de indivíduos e grupos marginalizados nos processos políticos. Esta estrutura, segundo os entrevistados, tem sido copiada por vários municípios e Estados brasileiros, devido ao seu caráter inovador.

Por meio de documentos e observação não participante, verificou-se que o desenho institucional do Conselho Municipal contempla uma mesa diretora¹⁷ para conduzir os trabalhos, com a figura do presidente, auxiliada por uma secretaria executiva, por câmaras técnicas e por comissões de assessoramento para tratar de temas específicos. Dispõe de funcionários nas áreas de jornalismo e contabilidade e técnicos administrativos, sendo toda a estrutura mantida com recursos do governo local.

Em termos de funcionamento, primeiramente buscou-se compreender se os procedimentos propostos, assim como a sua estrutura física e administrativa, funcionam de maneira a contribuir para que se tenham processos deliberativos de qualidade. Verificou-se que os procedimentos são bem definidos, o que de acordo com a base teórica da democracia deliberativa podem contribuir para alcançar resultados justos e legítimos (COHEN, 2009).

De maneira geral, todos os entrevistados reconhecem os avanços em termos de espaço físico, secretaria executiva, a paridade, o regimento e toda normatização que somados contribuam para a institucionalização do conselho. Além disso, demonstram as potencialidades do Conselho como meio para que a sociedade possa ter voz, possa manter a conquista política que é o SUS e, ainda, de acordo com Maria, possa impedir ações como a privatização da saúde e o fechamento do espaço dito de diálogo.

Maria: Eu enxergo ele como ideal, porque mesmo... a gente precisa avançar muito ainda, mas hoje ele é ideal porque sem ele muitas coisas acabariam. Porque em vários momentos eles quiseram já acabar com muitas coisas que a gente conquistou para a população.

Entretanto, o que Eduarda infere é que mesmo com todo o aparato institucional e físico o conselho não está conseguindo fazer diferença, no sentido de democratizar a gestão da política de saúde. Os demais entrevistados conselheiros compartilham da mesma opinião de Eduarda e, embora reconheçam no conselho um órgão de controle social, com uma forte

¹⁷ Na composição da mesa diretora busca-se preservar a paridade observada para a composição do Conselho, ou seja, matem quatro membros, sendo dois representantes do segmento usuário, um do trabalhador e um representante do segmento gestor.

vinculação ao ideal democrático, deixam claro que existem desafios que devem ser superados para que o conselho possa trabalhar de modo mais efetivo.

Eduarda: [...] quando você cria um mecanismo você tem.. um mecanismo assim, com este perfil.. com este desenho.. você tem a possibilidade de fazer diferente. A gente tem a grande oportunidade de fazer diferente no controle social. Estamos fazendo? Não.

Dessa forma buscou-se compreender porque uma instituição que tem um histórico de participação que antecede as leis federais não está inovando da maneira como se esperava. Como principal motivo apontado pelos entrevistados para a falta de inovação tem-se a falta de legitimidade do conselho perante a sociedade e, dentre as justificativas: a) a não ocupação do espaço deliberativo pela sociedade e pelo governo; b) a falta de autonomia do conselho diante do sistema governamental, e c) problemas internos de coordenação.

Quanto a **não ocupação do espaço** por parte da sociedade e do governo, os entrevistados inferem que ambos não reconhecem o conselho como instância deliberativa para os assuntos de saúde. Em se tratando da sociedade, Laene e Jonas afirmam que embora seja um espaço aberto à participação social, a sociedade simplesmente não o ocupa por desconhecê-lo. O que, de acordo com Jonas contribui para intensificar a assimetria de poder dentro do conselho.

Laene: Eu costumo dizer que a reforma sanitária ao propor o SUS, ela propôs o SUS para uma sociedade que tem um nível de participação social, de controle do poder público que a gente não consegue efetivar em toda a sua potencialidade.

Jonas: [...] informa isso e disponibiliza este conhecimento para a população, eu creio .. creio.. que os conselhos terão uma participação maior. E aí você começa.. pode ser o início de melhorias desse processo. Mas eu acho que a grande decisão está nisso.. o pessoal não tem interesse no conselho, não sabe que ele existe.. e não sabe o que ele pode fazer . A gente tem muitos casos de exemplo.

Tais constatações são baseadas em fatores históricos. Segundo os entrevistados, no momento de criação do conselho a sociedade estava revestida de um ativismo político forte. Os anos que antecederam a criação do conselho foram marcados pela transição da ditadura para a democracia, momento em que a sociedade clamava por mais espaços de participação. O ativismo social foi intenso ao ponto de resultar na inclusão do artigo 1º da Constituição federal de 1988 (2000), de que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente”.

No ano de criação e nos que sucederam a instalação do conselho, foram anos de governos mais abertos à participação social, de 1992 a 1996, e foram observados avanços que se referem à estruturação e a inserção da sociedade nas discussões políticas, criando um sentimento nos indivíduos de pertencimento e auto-reconhecimento como agente político. Ocorre que, segundo os entrevistados, embora seja possível encontrar pessoas que dedicaram as suas vidas para ver o controle social se transformar em uma realidade e que ainda se

encontram em atividade, muitas outras foram cooptadas pelo Estado. Jeferson afirma que houve um esvaziamento do espaço democrático em termos de pessoas com virtudes cívicas, dando lugar a indivíduos que não internalizaram os ideais democráticos.

Jeferson: [...] as lideranças que eram.. agora presta atenção.. as lideranças que eram chave no processo de democratização, que estas sim tinham um subsídio grande, foram presas ou estavam caladas, a academia muitos foram presas, mas que estavam caladas, o movimento social estava calado, estas pessoas estavam na gestão.. em dez anos estavam todos na gestão. Ou na gestão ou prestando serviço.

De acordo com Valéria, Carlos e Jeferson, os cidadãos que não foram cooptados pelo sistema continuaram investindo no controle social, mas as demais lideranças que foram incorporadas demonstram dificuldades para manterem-se ativos no processo deliberativo devido, dentre outras coisas, a dificuldades para compreender o que é ser conselheiro e a que ele se dedica.

Valéria: Então assim, é um trabalho, que ele é um trabalho, que ele exige muita qualificação e responsabilidade dos conselheiros. E... em alguns momentos eu acho que falta esse entendimento do próprio conselheiro.

Carlos: Eu não gosto de criticar o trabalho dos outros não, eu acho que o pessoal podia abraçar mais o conselho, participar mais, entendeu? Tem gente que é conselheiro e não vai nem na reunião, tem gente que assume naquele calor lá.

Jeferson: Foi.. eu acho que faltou a consciência no momento da criação que não foi fácil criar.. não foi fácil criar.. Aquela consciência do momento da criação ela não se manteve. Ela não se passou .. ela não conseguiu se reeditar de novo as novas gerações, aos novos sujeitos políticos que foram agregando e que tem que ocupar.

Para os entrevistados, o conselho representa uma conquista que enfrenta dificuldades para ser renovada no dia a dia. Atualmente, eles percebem a sociedade como aculturada politicamente e submissa frente ao Estado, e o governo como centralizador, que realimenta a cultura política tradicional, tecnocrática e mantém a tomada de decisão privativa a poucos, a elites políticas que impõem entraves ao processo democrático.

Para Wanda e Joel, a política continua sendo *top down* (de cima para baixo) e o processo de deliberação é dificultado. Eles relatam desafios do conselho de saúde junto ao poder público, que não o reconhece como local para deliberação política e que utiliza de práticas autoritárias para manipular a agenda política.

Wanda: [...] a gente vê a, o, as propostas chegarem lá *top down* ne, com o governo que dão as propostas, e tendo que votar na, na correria porque tem que passar. E aí, deixa pra julgar na ultima hora pra ter pouco tempo de discussão, de mobilização das pessoas, né.

Joel: O governo não encontra dificuldades em implementar suas ações. Sempre encontra uma forma para minimizar a ação dos conselheiros e manipular a agenda política. O orçamento público é de acordo com o seu interesse.

Embora as normas de institucionalização do conselho lhe garantam a igualdade deliberativa, no sentido de propor pautas e apresentar razões, os entrevistados relatam que as decisões tomadas no âmbito do conselho são em grande parte em resposta a uma demanda do gestor ou

em função das funções que lhe são atribuídas por lei, como avaliar plano de saúde, orçamento, prestação de contas etc.

Os entrevistados reconhecem os desafios para conciliar um modo de governo focado na eficiência com formas mais participativas de gestão que incluem processos dialógicos, o que resulta em dificuldades ao conselho para se consolidar como instituição intermediária e estabelecer-se como elo entre o governo e a sociedade.

De acordo com Nilda, com a acanhada participação da sociedade civil, se multiplicam os desafios para que o conselho seja legitimado enquanto espaço deliberativo. Para ela, mesmo que se tenha uma organização funcional que apresenta avanços, há um retrocesso no reconhecimento do cidadão como sujeito político.

Nilda: Engraçado, quando eles falam que a gestão é democrática e compartilhada, é compartilhada e democrática até certo ponto. Porque as decisões políticas mesmo importantes, elas não estão nas mãos do conselho... elas estão sempre nas mãos da gestão. Por mais que todas as políticas, as mudanças, as discussões, as implementações elas tenham que ser discutidas no conselho, elas já foram mais ou menos traçadas na forma como ela vai ser, ne.. quer dizer passa no conselho, mas já vai um modelo pré-definido. [...] não somos muito reconhecidos. Ao mesmo tempo que eles falam.. ah. o conselho de Belo Horizonte é um dos melhores.

Como resultado, embora seja reconhecida a importância do desenho institucional do conselho que, aparentemente, abre espaço para debates democráticos, na realidade, o que se constata é que ele se encontra em um ambiente político que se altera, fortalecendo ou enfraquecendo o conselho enquanto espaço deliberativo, a depender das concepções ideológicas que permeiam cada nova gestão.

O sentido que parece emergir é de um conselho como um barco guiado pelo ambiente político onde o “mercado” aparece como força que vai impondo ao espaço deliberativo consequências nefastas ao atingimento do seu objetivo de inovar nos processos políticos. Segundo Jeferson há um “... alinhamento da gestão com o capital e o capital interferindo no processo de formação dessas pessoas”. Para ele, o que se observa no conselho é “o poder pelo poder, não é o poder pela proposta”. O que também é destacado na fala de João.

João: O prefeito não tá tendo responsabilidade nenhuma com a população, ele tá preocupado é com ... que ele é empresário né, ele é empresário da construção civil, não quer ficar preocupado em mexer. Mas a gente não perde esperança, só que eu perdi a força agora, agora.

No mesmo sentido, Eduarda considera o conselho como espaço democrático incipiente, carente de condições materiais e substanciais para realizar o seu papel. E, como esclarece Pedro, mesmo quando o conselho consegue em alguma medida exercer o seu papel, ele encontra dificuldades em fazer valer as suas decisões.

Eduarda: É só um caminhar necessário, né.. [...] mas a gente tem que ter a atenção de que ele não pode se ensimesmar. Porque ele não pode ter este modelo porque sobre pena da gente não realizar a função, a missão dele de fazer o controle social. Por “n” motivos. A começar por: quem é que se aproxima do conselho hoje?

Pedro: Resultado das decisões tomadas aqui em relação ao governo local. Tem uma disputa feita.. luta muito grande .. com o resultado que a gente quer para discutir com os políticos.. Temos que fazer por onde as nossas decisões e deliberações funcionem. Está difícil de negociar com eles.. eles estão querendo impor mesmo.. É muito complicado mas a gente tem que procurar fazer.. prevalecer. Mas a minha esperança é que a gente vença.. Mas encontra muita resistência da política do governo para acatar as decisões do conselho.

As falas dos entrevistados mostram o quanto a falta de compreensão do papel do conselheiro pode levar em partes ao esvaziamento do espaço democrático. E, ainda, demonstram que a falta de ocupação do espaço por lideranças comprometidas com o social pode resultar no preenchimento do espaço por outras lideranças nocivas para o controle social. Parece faltar o sentimento de pertencimento, que segundo Cooke (2009) é necessário para que a cooperação seja mantida.

Os entrevistados apresentam outra justificativa para o esvaziamento da sociedade, que se refere à dificuldade em compatibilizar o tempo dedicado às atividades profissionais fora do conselho com o tempo dedicado as atividades colegiadas dentro do conselho. Dificuldades enfrentadas principalmente por conselheiros usuários, o que justifica a pouca renovação e a manutenção do perfil de usuários aposentados.

Segundo Jeferson, tem-se um conselho criado sob bases e princípios democratizantes, mas se veem institucionalizadas práticas que levam a descaracterização do conselho enquanto espaço deliberativo. Em parte, Jeferson justifica a sua opinião pela falta de capacidade do conselho em se inserir nas discussões políticas. Para ele [...] *nós não temos a capacidade de analisar e achamos, temos certeza, temos certeza que tem que ser melhor analisado.*

Segundo Stralen et al (2006), esta situação é observada em vários outros estudos que privilegiam a análise do perfil socioeconômico e cultural dos conselheiros, nos quais frequentemente advertem para a falta de capacitação técnica e política dos mesmos para ocupar espaços de proposição e negociação de políticas.

Para suprir a falta de condição cognitiva, Eduarda sugere a criação de uma base de apoio para diversos conselhos, algo que possa ser compartilhado. Na colocação de Eduarda verifica-se que não há intenção de absorver os saberes, mas sim buscar apoios para tornar possível qualificar os argumentos dos segmentos que representam a sociedade civil e participar dos processos deliberativos de maneira mais igualitária.

Eduarda: [...] uma estrutura que atendesse a todos os conselhos, porque que a gente não pode ter.. uma estrutura executiva que atenda aos conselhos, um contador, advogado, assistente social, não importa.. Então, assim, eu não posso dizer, assistente social, psicólogo, não importa que estrutura é essa, mas uma estrutura que fosse ali, disponível para poder tirar a dúvida do conselheiro, está acontecendo isso aqui.. veio essa informação.. você pode me explicar? Entendeu? E ele poderia servir a todos os conselhos de políticas, entendeu? Isso seria uma estrutura .

Embora se note preocupação com as questões cognitivas, como desafiadoras para realizar o papel dos conselheiros em sua plenitude, os entrevistados relatam que o conselho utiliza de outros espaços para inserir as suas demandas, como é o caso do orçamento participativo. Segundo Pedro e Carlos, muitas conquistas para a área da saúde, em termos de obras, foram alcançadas por meio deste processo deliberativo, o que também foi afirmado por Laene.

Laene: Olha, uma das coisas mais importantes que nós tivemos nesta cidade foi o orçamento participativo. Para você ter uma ideia, várias obras da saúde elas foram escolhidas no orçamento participativo. E realmente levou a construção de unidades maravilhosas na cidade. [...] Realmente são unidades maravilhosas, que nós, da classe média, não conhecemos. Não é aquela unidade de saúde de sai na mídia, que só tem fila, gente morrendo... né.. não.

Carlos: Hoje é, é realidade. É briga do conselho, por exemplo, o conselho já conquistou varias UPAS através de pressão, na própria secretaria de saúde, é, postos de saúde. [...] orçamento participativo, [...] surgiu no conselho, uma reunião, uma discussão, onde fomos com a ponta e tiramos a, fizemos a realidade sair do papel, entendeu?

Esta constatação demonstra que ao mesmo tempo em que o conselho se encontra disperso numa rede que se forma em torno da política de saúde e se vê a reboque do poder executivo e internamente demonstra fragilidades que resultam em dificuldades para se fortalecer como espaço deliberativo, ele consegue se organizar e inserir-se em outros processos democráticos, como é o caso de relatos sobre as conquistas por meio do orçamento participativo. Ou seja, parece que em outras instâncias os conselheiros são capazes de agir de forma mais autônoma.

Em termos de comunicação, os entrevistados apresentam desafios para dar visibilidade ao conselho e para permitir aos membros do conselho que se conheçam e se reconheçam como co-gestores da política de saúde. Discorrem sobre fragilidades e dificuldades em manter a comunicação e exercer a democracia no interior do conselho, como comentam Valéria e Jeferson.

Valéria: Você entra aqui você não sabe que tem um conselho aqui. Então acho que precisa, a comunicação interna e externa do conselho, ser melhorada para atrair a participação das pessoas e mostrar para as pessoas a importância do conselho. O poder que tem de resolatividade, de ser propositivo, de ajudar a construir a política de saúde na cidade. Mas se você não sabe que existe, como que você vai participar?

Jeferson: São conquistas de espaço e de necessidades e de amplitude do processo. Acho que há um retrocesso muito grande, por exemplo, as comissões locais estão todas praticamente desestruturadas. .. mas do minuto que nós somos um conselho que nós dois somos um conselho e o conselho é colegiado.. então e daí.. a distância do eu penso que eu sou e do que você pensa que eu sou é a capacidade.. que aí também é um problema do conselho.. de comunicar.

Nota-se que os entrevistados não ignoram os desafios para ocupar o espaço e consolidar o conselho enquanto lugar de deliberação. Desafios que estão relacionados a disfunções dos processos democráticos e a dificuldades em se colocar em prática a proposta de inserção da participação social na gestão da política pública. Para eles, para a superação desses desafios é necessário um ativismo da sociedade e uma autonomia do conselho em relação ao poder público.

Voltando o olhar para a estrutura piramidal, que inclui os conselhos distritais e as comissões locais na gestão da saúde, Eduarda acredita que nela está a possibilidade para fazer diferente, para sair da posição de tutela em relação ao poder público, mas ainda é "... um aprendizado para todo mundo".

Para os demais entrevistados, o que se vê são muitos desafios para que se tenha na prática o conselho proposto na legislação, a começar pela conquista de espaços físicos que se deu a passos lentos, cuja estrutura foi melhorada ao longo da história do conselho. Segundo Nilda, enquanto que nos primeiros anos de existência o conselho municipal já dispunha de secretaria executiva, "no distrital a gente só conseguiu uma estrutura com sala, computador e pessoal, foi mais ou menos em 2004, com muita luta, com a gente conversando, conversando com a secretaria, explicando a importância".

Outro desafio, segundo Carlos, se deve a fragmentação resultante da busca pela implementação de uma estrutura hierarquizada e descentralizada. Segundo ele, ao mesmo tempo em que o desenho institucional adotado pode contribuir para potencializar a participação social, cria distorções e outros constrangimentos devido a desigualdades em termos de conhecimento, tecnologias, políticas, sociais etc. entre as unidades que compõem o conselho. Observações sobre as influências do desenho institucional nos processos deliberativos também são encontradas nos estudos de Fung e Whrigh (2003), Pires (2011), Brasil et al (2013), Faria e Ribeiro (2011) dentre outros.

Carlos: Em todos regionais, todas as secretarias é... tem é... um conselho atuante. [...] E as comissões locais funcionam. São 147 comissões locais. Mesmo que sejam capengas, umas mais atuantes que as outras, mas elas funcionam. O que é atuar bem? É ter reuniões periódicas, mensais, às vezes fazem algumas reuniões extraordinárias, entendeu?

Os entrevistados mostram que as unidades não estão em igualdade de condições para atuar no controle social, e sinalizam para **problemas de coordenação** que devem ser superados pelo conselho municipal. Para Laene e Adalberto existe um déficit de coordenação, em parte justificado pelo excesso de atividades atribuídas aos conselheiros e por problemas de comunicação interna e externa.

Laene: [...] agora.. temos dificuldades também.. por exemplo: nós precisávamos estar mais em contato com os conselhos distritais, da gente, dos municipais irem nos conselhos distritais, coisa que nós não damos conta.. porque as atribuições são inúmeras.

Adalberto: Será que o representante das regionais está escutando a comissão local, está escutando a comissão distrital e trazendo as políticas das desses conselhos para o municipal? Porque ele tem que fazer né o *feedback* da base para o conselho municipal e trazer a voz da população será que ele está fazendo isso? Discutindo com a comunidade o que que é preciso ser implementado, ou está trazendo a política dele?

Em relação aos conselhos distritais – que se encontram no nível intermediário da estrutura piramidal do conselho, cuja forma de organização e funcionamento é definida e disciplinada em regimento próprio, sendo este aprovado pelo próprio conselho distrital –, dentre suas atribuições constantes no Plano Municipal de Saúde de Belo Horizonte, eles devem criar câmaras técnicas temáticas para acompanhar e fiscalizar o planejamento distrital. Entretanto, o conselho distrital parece encontrar dificuldades em agir diante das constatações de má aplicação de recursos públicos, como comenta Nilda.

Nilda: O regional, no último relatório de gestão que a gente passou, tem regional que tinha 700 mil, tinha regional que tinha 500 mil, 800 mil, que não foi utilizado.. Quer dizer eles deixaram de fazer nem que fosse o básico.. melhorar o consultório, fazer uma pintura, colocar um bebedouro, entendeu?

As condições desiguais das unidades que compõem o conselho, somadas a problemas de comunicação, parecem enfraquecer o conselho, provocando efeitos de desarticulação de partes de sua estrutura, afastando do espaço deliberativo os afetados diretamente pelo SUS. Para Laene e João, o desafio posto é se fortalecer para fazer frente ao sistema político marcado por posturas autoritárias, pela centralização de poder, e ao mesmo tempo lidar com as fragilidades na própria estrutura do conselho para dar visibilidade as suas ações e ampliar a participação social.

Laene: Não temos acesso a mídia. O que eu queria? Eu queria que o secretário de saúde e ou o presidente do conselho fossem para a televisão e falassem: População Belo-horizontina venha discutir os problemas de saúde do seu bairro, do seu distrito e do seu município. Nós não temos... E quando a gente pede eles falam que não tem dinheiro para colocar na televisão.

João: Quer dizer, então vai cresce ... então eles tem medo, parece, parece, que uma coisa eu não posso também, que eu não tenho condições de aprovar também, parece que eles tem medo de ver o povo no posto de saúde crescer ... é ... é ... encher.

De todo modo, embora sejam apontados problemas decorrentes da estrutura piramidal adotada pelo conselho, e a despeito dos desafios como a coordenação e assimetrias destacados, os entrevistados afirmam que em alguma medida o conselho tem conseguido ampliar a participação social nas discussões dos problemas públicos na área da saúde, via comissões locais. Como comentam Adalberto, Carlos e Eduarda, embora prevaleçam discussões pautadas em problemas de serviços de saúde, as comissões locais que se encontram na base da estrutura piramidal parece ser uma possibilidade de inserir o cidadão diretamente, por se tratar de um lugar onde ele se sente mais à vontade para participar.

Adalberto: [...] a distrital que o distrital aí depende da regional tem regional que 20 unidades de saúde outra tem 10 então tem uns diferenciados [...] então pode coloca em torno de 3000 assim pode girar participação direta do conselho municipal nos conselhos.

Carlos: O tema regional, por exemplo, mesmo que o conselho distrital não está funcionando muito bem, e que as coisas não estão funcionando bem, a tendência é tem uma participação maior porque vai mais as pessoas reclamar.

Eduarda: [...] a gente vê isso muito nas comissões locais.. assim, as reivindicações locais.. aí nisso eles tem eficiência porque é um microcosmo ali.. no meu posto falta isso, entendeu? Aí não precisa nem de ser conselheiro. Na comissão local existe ainda essa manifestação porque tá ali.. é o usuário mais legítimo ali.. E ele não precisa de expandir.. né.. basta a constatação .. não precisa fazer nenhuma crítica e tal.. é mais simples, objetivo e direto.

Eduarda considera as comissões locais como o lugar mais apropriado para deliberações mais abrangentes contemplando a participação social. Segundo Carlos trata-se do lugar onde os usuários mais participam e de maneira direta, porque embora não seja um local de tomada de decisões sobre a política de saúde, é neste espaço que se discutem os serviços de saúde ou a ausência deles.

Carlos: O tema regional por exemplo, que o conselho distrital não está funcionando muito bem, e que as coisas não estão funcionando bem, a tendência é tem uma participação maior porque vai mais as pessoas reclamar. Então, isso aí agrega essas pessoas.

Em termos de eficácia do conselho, segundo Eduarda, ainda que a comissão local seja um microcosmo dentro do conselho municipal, ele tem muito a contribuir para aproximar os usuários do governo e fazer com que interfiram diretamente nas discussões sobre os serviços de saúde. Isto por ser um ambiente que parece exigir menos em termos de conhecimento para a participação social, onde na opinião dos entrevistados os sujeitos parecem sentir mais incorporados.

Em resposta a questão orientadora desta seção, o conselho, para garantir as condições básicas a contribuir para a democratização da política de saúde, adota uma estrutura dual. Por um lado, abre possibilidades para ampliar a participação social, na estrutura descentralizada e hierarquizada proposta com o desenho institucional piramidal. Por outro, convive com o déficit de coordenação e incorre em riscos de se tornar mais uma instância burocrática por reproduzir estruturas de governo e se descaracterizar enquanto espaço deliberativo.

Verificou-se que o conjunto de espaços deliberativos que configuram o conselho de saúde dispõe de uma estrutura administrativa que se assemelha as estruturas dos órgãos burocráticos do poder executivo, com uma proposta de gestão verticalizada – atribuindo maior autoridade para poucos que se encontram no ápice estratégico da pirâmide –; com uma previsibilidade de estabilização, com rotinas e relações pautadas em procedimentos e normas, nas quais se nota uma busca pela racionalidade.

A semelhança notada entre a estrutura funcional do conselho e dos órgãos burocráticos parece contribuir para alimentar comportamentos, maneiras de pensar e de agir dentro do conselho municipal. Eduarda e Luciano inferem que embora se tenha a oportunidade de inovar, na ausência de referências de formatos de espaços deliberativos, a tendência tem sido reproduzir estruturas burocráticas, incorporando vícios velhos da antiga república.

Eduarda: Por ser uma estrutura nova, por ter um modelo novo, que já vem com os vícios velhos.. né.. da república. há uma apropriação realmente de algumas lideranças, de algumas entidades, entendeu? Em relação ao controle social. Agora, a legislação.. esta estrutura nova, ela em nada se parece com a estrutura do legislativo e do executivo, ela é totalmente diferente de tudo que a gente já teve e já viu na república.

Luciano: Sabe.. é aquela coisa tipo .. ah lá não decide nada. Sabe.. isso é da própria cultura. Você tem por exemplo o sistema no Brasil, a democracia.. o sistema político é o presidencialismo. Isso é muito personificado.. não é.. Aqui tem importância só um balcão de negócios, ne.. Como no legislativo.. A verdade é essa, que o brasileiro não gosta, na minha opinião, não está acostumado com instância de colegiado. Ele gosta daquela figura do líder, do cara que vai.. que vai dar o direcionamento.

Os entrevistados destacaram, ainda, ambiguidades relativas ao papel dos conselheiros, que interferem no funcionamento do conselho. Na opinião de Jeferson se refere à dificuldade do conselheiro em atuar desempenhando concomitantemente dois papéis, de fiscalizador e de co-gestor da política de saúde, que ora exige uma aproximação e outra um distanciamento em relação ao poder executivo.

Jeferson: Que o conselho é parceiro do gestor.. O conselho não pode ser parceiro do gestor não ué.. Que parceiro? Se eu sou fiscal, eu vou propor para ser o seu parceiro ao longo da vida, dar as mãos, ir ao infinito?

Se por um lado o conselho se constitui em avanço institucional, em via para dar formato organizacional aos processos deliberativos, por outro, encontra dificuldades para avançar exercendo o poder comunicativo, visto que os recursos necessários à viabilização dos seus processos deliberativos são também substantivos, condicionados a atitudes e valores dos seus participantes. São desafios à inovação no controle social, cuja compreensão, na opinião de todos os entrevistados, deve considerar o contexto político e social, que em parte justifica os avanços e retrocessos do conselho.

Além disso, os entrevistados sinalizam para a falta de autonomia, que será abordada a seguir. Em geral eles ressaltam que mesmo diante de desafios para a sua consolidação e efetividade, o conselho representa um ganho para a democracia e pode ser considerado contrapeso à concentração de poder no executivo.

Autonomia

Em que medida a autonomia é preservada no espaço deliberativo?

A ideia de autonomia na abordagem deliberativa está relacionada à capacidade do conselho de conduzir os processos deliberativos livre de constrangimentos, podendo rever, criticar ou criar os próprios regulamentos aos quais os conselheiros estão submetidos, considerando o conselho como um espaço dinâmico (COHEN, 2009).

Ao analisar as normas que institucionalizam o conselho municipal de saúde de Belo Horizonte, nota-se preocupação em preservar alguns princípios democráticos, como participação, representação, deliberação, publicidade e a autonomia, sendo todos associados aos princípios deliberativos. Quanto à autonomia, foi atribuída ao conselho a responsabilidade por constituir suas regras de funcionamento e definir os critérios de decisão e de participação, tendo como preocupação a liberdade e igualdade política.

Assim, as condições para que o conselho seja de fato uma instituição autônoma e inclusiva são observadas em aparatos legais que apresentam as diretrizes para o seu funcionamento. E, para influenciar os sistemas político-administrativos, observam-se nas normas as garantias legais de autonomia administrativa e política.

Em termos de autonomia administrativa, primeiramente buscou-se verificar se o fato do conselho funcionar nas instalações da Secretaria de Saúde resulta em constrangimentos. Segundo Eduarda, embora não seja uma situação ideal, o fato do conselho funcionar nas edificações da prefeitura não o constrange, opinião que é comungada pelos demais entrevistados. Entretanto, independente do local de funcionamento, o fato de o conselho se encontrar inserido na estrutura do poder executivo parece interferir no seu desempenho, como comenta Eduarda.

Eduarda: Se ele tivesse assim, constrangido dentro daquela estrutura, aí sim eu ficaria mais incomodada, mas ele não está. Ele tá ali.. tem a sua secretária executiva, tem uma estrutura interessante. Seria melhor se fosse fora? Seria.. com certeza. Entendeu? Por uma questão política, por uma questão mesmo desse distanciamento que eu acho que deve ter. Mas com tantos problemas lá, eu sinceramente acho que esse é um problema de menos importância. [...] ele pertence ao executivo, está dentro do quadro do executivo, fica muito a mercê do que o executivo destina pra ele, essa autonomia que é capenga, né, por conta de que quanto mais equipado ele estiver mais controle efetivamente ele vai fazer e de que forma há um embaraço nisso, não sei se intencional ou não, não me importa, mas.. porque se não esta discussão não tem fim, mas o que importa é que os conselhos são muito precarizados exatamente na função principal dele, de fazer o controle.

De acordo com os entrevistados, o conselho, uma vez inserido na estrutura do poder executivo, mas sem o poder de executar, com autonomia administrativa, mas sem autonomia financeira, enfrenta dificuldades para se consolidar e exercer a sua função. As questões financeiras se apresentam como um gargalo tanto para o funcionamento do conselho quanto

para o exercício do controle social. Segundo Valéria *“a gente tem, tem a dotação orçamentária mais nós não exercemos a autonomia sobre ela”*.

Relatos dos entrevistados conselheiros ou ex conselheiros indicam que o poder executivo está cumprindo a lei ao prever uma dotação orçamentária para o conselho, mas se trata de dotação desconectada do financeiro, o que significa que embora conste na proposta orçamentária uma dotação para o conselho, para utilizar os recursos financeiros ele se vê submetido à burocracia estatal, condicionado a regras, tempos e condições impostas pelo poder executivo. Para Victor, há que se levar em conta também dificuldade do conselho em executar o seu orçamento, o que está relacionado a dificuldade em trabalhar com planejamento. O que se observou na prática foi um engessamento que não permitiu agir, como por exemplo, para dar visibilidade a ações do conselho ou para equipar adequadamente e facilitar o seu funcionamento.

Para os entrevistados, a submissão do conselho ao poder executivo, como ocorre em termos financeiros, é exemplo de disfunções dos processos democráticos que estão associados às disfunções da burocracia estatal. Outro exemplo é a morosidade em transformar as decisões tomadas no âmbito do conselho em ações que beneficiem o público interessado, como aprovação de recursos para obras que não cumprem o cronograma proposto.

Segundo Luciano, são muitos os desafios para consolidar o conselho e com a falta de autonomia a tendência é intensificá-los. Assim, corre-se o risco de não inovar como espaço de deliberação e replicar outra estrutura burocrática. Perspectiva que na opinião de Luciano já tem gerado um sentimento de frustração nos participantes.

Luciano: É o Estado brasileiro que é muito burocrático, não é só a prefeitura de Belo Horizonte, uma burocracia.. esta coisa aprovada há um ano atrás e até hoje a administração não conseguiu lançar um edital para viabilizar... para viabilizar o que foi aprovado e discutido no conselho.

Em relação à autonomia política, o que se verificou junto aos entrevistados é que embora o conselho seja aberto à sociedade, com liberdade para pautar qualquer temática de interesse dos participantes (respeitadas suas regras), ele parece não atingir o seu objetivo devido principalmente a assimetrias informacionais e a disfunções impostas pela estrutura administrativa. Os entrevistados que são funcionários do conselho ou os que exercem ou exerceram a função de conselheiros (Joel, Laene, Wanda, Valéria, Nilda, Luiza, Theo, Luciano, Jeferson, Gilson) alegam que as informações para o controle e avaliação são fornecidas pela gestão ao conselho de maneira a dificultar a apropriação da realidade. Segundo eles, são utilizadas nos relatórios

linguagens que limitam as discussões às elites, intelectual ou política, e contribuem para manter os afetados pela política de saúde marginalizados nos processos políticos.

Para que se tenha inserção política e para que se possa atribuir ao conselho a capacidade decisória nos assuntos relativos à saúde pública, a Legislação Federal dispõe de diretrizes e deveres ao poder executivo, como a obrigatoriedade de submeter ao conselho o planejamento para a área da saúde, assim como prestar contas a ele, periodicamente, sobre o processo de implementação das suas ações. Além disso, constam orientações para manter o conselho como um espaço para debates de ideias sobre a temática saúde e sobre os demais assuntos relacionados à política, assegurando aos participantes o direito de apresentar suas demandas e interferir nas propostas governamentais, sinalizando para uma proposta simultaneamente *Top-Down* e *Bottom-up* para a construção de um projeto coletivo para a política de saúde.

Para Luciano, o governo mesmo estando ciente de suas obrigações legais, ignora o poder deliberativo do conselho. Isto porque dispõe de conhecimentos sobre as fragilidades do conselho – principalmente em termos de fragmentações e falta de legitimidade –, tanto que não faz objeção em manter membro da oposição partidária na sua presidência. Luciano ainda infere que esta é uma representação simbólica do comportamento do governo diante do conselho, que ignora o seu potencial de influenciar o sistema político-administrativo e age de forma a enfraquecê-lo.

Luciano: Mas aí é que a gente vê a outra moeda, a outra importância que o conselho tem pela.. a importância que tem até em termos de sociedade. O PT atualmente ele é oposição ao governo municipal. Se realmente o conselho fosse uma instância decisória importante, assim como alguns conselheiros acham que ele é, aí, e realmente é, tudo é a participação política, é.. o prefeito de Belo Horizonte, que tem ampla maioria na câmara, ele não deixaria de forma alguma um usuário que representa a CUT ser presidente do conselho. Está entendendo?

Na opinião dos entrevistados, o mesmo acontece com a sociedade, que sem obter as informações e esclarecimentos sobre a atuação do conselho não o ocupa, responsabilidade que em parte também é atribuída ao governo, que por sua vez não demonstra dedicar esforços para mudar esta realidade. Como resultado, a dificuldade de extrapolar para a sociedade e atribuir aos cidadãos à capacidade decisória sobre os rumos da saúde pública.

Valéria intui o risco do conselho se ensimesmar porque “[...] fica tudo muito preso aqui dentro, então precisa ter uma melhor, um... um, um, um... instrumento que é pouco utilizado pelo conselho é a mídia” e, outro risco apontado por Joel é de “se ter ou não transparência no processo e de se ter ou não uma manipulação dos processos”. Jeferson é enfático ao afirmar que “nós estamos muito encaixotados, muito fragmentados em relação ao sistema”.

Em resposta a questão orientadora desta seção, embora não se observe constrangimentos devido ao fato do conselho funcionar em estrutura cedida pelo poder executivo, nota-se que ele não dispõe da autonomia necessária para garantir a deliberação de qualidade e para se revestir do poder comunicativo. Vinculado e subordinado a estrutura burocrática do poder executivo, demonstra dificuldades em exercer autonomia financeira e política e, conseqüentemente, em se fortalecer enquanto espaço deliberativo.

8.2 Participantes do Espaço Deliberativo

O Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte inovou ao adotar uma configuração que permite ampliar a participação dos afetados pela política nas deliberações públicas. Atualmente, de acordo com os entrevistados e informações documentais, cerca de 3000 pessoas atuam como conselheiros, embora para apenas 76 deles seja resguardado o direito a voto nos processos decisórios.

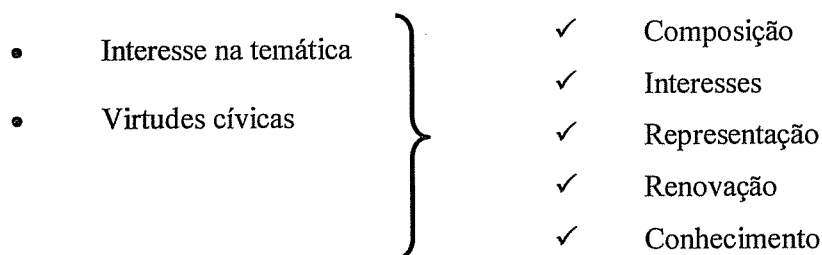
Com a segunda dimensão de análise – “Participantes”, busca-se compreender as características das pessoas que configuram o conselho, quanto a dois aspectos: “interesse na temática” e “virtudes cívicas”. São aspectos compreendidos como condições mínimas para que os sujeitos possam contribuir no processo de democratização e conseqüentemente inovar na gestão pública. Estes aspectos foram selecionados e respaldados a partir do aporte teórico da democracia deliberativa.

No que se refere ao interesse na temática, acredita-se que a sua não observância pode resultar em déficit de participação e esvaziamento do espaço público, neste caso do conselho municipal de saúde cuja composição se dá por meio da representação. Fung (2009) alerta para a necessidade de prestar atenção ao processo de escolha dos representantes, devendo se realizar de maneira democrática, incluindo segmentos da sociedade realmente interessados no debate.

O outro aspecto destacado é a virtude cívica, exaltada na democracia republicana, que o compreende como um sentimento de vinculação por parte do cidadão com a vida pública, com a comunidade, para que se tenha uma orientação para o diálogo em prol de objetivos coletivos em detrimento do interesse particular (MIGUEL, 2003). Neste sentido, o importante é que os representantes dos segmentos da sociedade mantenham a autonomia pessoal para que conseqüentemente se possa manter o vínculo comunitário.

Ao discorrer sobre as categorias citadas, os entrevistados destacaram algumas unidades de análise, apresentadas na Figura 5, que auxiliam na compreensão da existência ou ausência de “interesse na temática” e “virtudes cívicas” e possibilitam melhor entendimento sobre os efeitos gerados a partir do funcionamento do conselho. Com base nestas unidades, os resultados encontrados a partir dos relatos dos próprios sujeitos de pesquisa serão apresentados.

Figura 5 - Estrutura de análise para a dimensão Participante.



Fonte: Originado na pesquisa.

Composição

Em 1991, com a homologação da Lei nº 5903 que dispõe sobre a criação do conselho, optou-se pela proposta de composição do mesmo contemplando 28 membros para mandato de dois anos, indicados pelo prefeito e pelas entidades interessadas na temática, ficando a presidência sob a responsabilidade do Secretário Municipal de Saúde.

Em 1998, uma nova lei foi editada e homologada, a de nº 7.536, alterando a lei anterior e incorporando alguns avanços. Em observância aos pressupostos da Lei Federal 8142/1990 e a Resolução 33/1991, a composição do conselho passou a ser paritária, sendo 50% de usuários e os outros 50% divididos entre os trabalhadores e prestadores de serviços. Estes últimos com a seguinte subdivisão: 25% para os representantes do segmento gestor (prestadores de serviços, público e privado, incluindo um representante da câmara dos vereadores e um formador de recursos humanos) e 25% de representantes dos trabalhadores. O número de conselheiros passou a somar 36, com número igual de suplentes totalizando 72 membros. O mandato foi mantido para um período de dois anos, mas com a recondução permitida por uma única vez e, com as novas normas, o presidente passou a ser eleito em plenária. A referida lei ainda se encontra em vigor.

A análise da legislação permite a compreensão de que a composição do conselho respeita os princípios de controle social definidos pelo Sistema Único de Saúde no que se refere à paridade entre os usuários e prestadores dos serviços de saúde. Ocorre que embora a paridade seja respeitada, segundo os entrevistados, os grupos de usuários, trabalhadores e gestores não estão em iguais condições de participação para atuar como co-gestores da política de saúde. A justificativa apresentada se refere à desigualdade de capacitação para a deliberação e no acesso à informação. Ou seja, que a paridade é formal, o que também foi observado nos

estudos de Carvalho et al. (1999) e Nunes (2008), reforçando o argumento de que a paridade numérica não é suficiente para garantir condições justas aos participantes.

Considerando o propósito constante nas leis de criação do conselho, a sua composição deveria privilegiar as pessoas afetadas pela política de saúde, para inseri-las nos processos deliberativos. Para Luciano, "... acabam ocupando esses espaços que poderiam ser de outros usuários que poderiam dar uma contribuição mais qualificada. Que.. todos tem direito ao SUS, mas os problemas do SUS só sabe quem vive nele, quem depende dele, infelizmente a realidade é esta.". Comentários como este remetem à questionamentos sobre o processo de escolha dos conselheiros e se estes resultam ou não na inserção daqueles que realmente poderiam contribuir para as discussões sobre a política implementada.

De acordo com os entrevistados, devido a imposições legais, o conselho é composto por grupos que divergem ideologicamente e demonstram uma fragilidade em termos de interação e por vezes não se reconhecem como parte do mesmo espaço.

Interesses

Na busca pela compreensão dos interesses pelos quais os sujeitos são motivados a se tornarem membros do conselho, notou-se que todos os conselheiros entrevistados, independente do segmento que representam, possuem interesse pela temática saúde. Entretanto, quando se aprofunda nos depoimentos nota-se que as ações dos conselheiros podem derivar de motivações individuais ou de grupos aos quais se encontram vinculados ou representam, como, por exemplo, os sindicatos.

Notou-se, a partir de análise documental, que há uma forte presença de representações sindicais no grupo de trabalhadores, o que também se nota com menos intensidade no grupo de usuários. De acordo com Luciano, "O sindicato está lá e lá está cada um querendo defender o seu, né, em termos de ... eu percebo a participação só das pessoas que tem algum interesse". Para outros entrevistados, como Raimundo e João, estes vínculos impõem obrigações assumidas fora do conselho (com as suas instituições) e por vezes o conselho é utilizado como mais um espaço para dar vazão às demandas trabalhistas. Sinalizam para o risco da instituição "conselho" ser apropriada por outras instituições como mais alternativa para pautar as suas demandas.

Em se tratando de interesses individuais, Carlos argumenta que é comum as pessoas se movimentarem por motivos específicos, de seu interesse ou de sua comunidade, como para se beneficiar ou beneficiar amigos na utilização de serviços de saúde. Segundo Theo, conselho

por vezes é ocupado por pessoas que apresentam problemas de saúde e encontra no conselho uma possibilidade de resolver suas questões.

Carlos: Acaba que o que leva as pessoas a essa participação é o interesse às vezes até particular, individual mesmo, de sua comunidade, alguma coisa mais específica. Sempre é alguma coisa específica, sempre.

Theo: [...] os usuários a maioria deles tem problema de saúde. Então às vezes ele vem para o conselho, às vezes por causa de uma demanda dele. Aí chega aqui.. então é um cara que ele tem.. ou ele faz hemodiálise.. ou ele tem problema cardíaco.

Outros relatos como os de Eduarda e Adalberto já sinalizam para a ocupação do espaço por pessoas que mantêm interesses individuais relacionados a inserção na carreira política. Eles observam que a instituição tem sido contaminada por estes interesses e usada como “trampolim” para atingir objetivos que se distanciam da coletividade.

Eduarda: Eh.. o mau uso, ne.. o quanto que o conselho é trampolim, ne.. para.. para eleições, ne.. para cargos públicos. O que eu não acho nada demais. O conselho pode fazer e deve produzir lideranças nesse sentido. A questão é que a pessoa já entra no conselho para se utilizar do conselho para ser um trampolim, para ser vitrine .. ali ser uma vitrine para ele ir .. não é que o controle social produziu uma liderança.. isso seria maravilhoso.. não é isso.

Adalberto: Hoje a minha percepção eu acho que hoje infelizmente as pessoas é alguns trazem políticas da base outros trazem políticas deles né que tem um interesse político também né dos conselhos, interesse político né que inclusive já tem ex-presidente que foi eleito vereador. Será que ele não está utilizando esse espaço para se promover politicamente?

Como consequência, Laene comenta sobre a dificuldade em manter o vínculo com a base representada, dificuldade em contribuir para fomentar uma comunidade política e em atuar mantendo o argumento em prol do bem comum.

Laene: [...] falta de defesa do bem comum.. então.. é.. vamos pensar.. quando você pensa por exemplo nos prestadores, muitas vezes os prestadores estão interessados somente no valor financeiro que lhes é repassado pelo SUS.. os trabalhadores também centram mais na questão do trabalho do que nos problemas do cotidiano do serviço.. os usuários representam o setor mais frágil dentro do conselho, é o setor mais fácil de ser manipulado.

A prevalência de interesses individuais na composição do conselho em detrimento do interesse coletivo pode comprometer os objetivos dos processos deliberativos, gerando um déficit de participação de pessoas com virtudes cívicas. De acordo com Eduarda, o que se observa nos processos de escolha dos conselheiros é que “[...] são muitas as pessoas interessadas e brigando por um lugar que é voluntário, que no mundo capitalista ele não ganha nem um real para estar ali”. Para ela este é um claro sinal da ocupação indevida do espaço e do risco de inviabilizar a inserção da comunidade nas discussões sobre políticas públicas.

Segundo Valéria e Luiza, o que se nota no conselho na última década é uma participação condicionada às pautas das reuniões, independente do segmento, o que mais uma vez reafirma a dificuldade de se trabalhar em defesa do bem comum.

Valéria: Depende da pauta. Quando a pauta é de interesse da gestão, a gestão mobiliza, os gestores vêm em peso. E isso acontece com outros segmentos.. acontece, é ... com os usuários, né, acontece. Os usuários também vêm quando é uma coisa muito assim, da regional dele. Ou o usuário, as vezes se é mobilizado pela própria gestão. E os trabalhadores vêm quando existe uma mobilização do sindicato.

Luiza: Mas se eu faço uma plenária que é para dar informação mais geral.. sabe.. para discutir funcionamento.. que não é algo que eu vejo um retorno pra mim.. as plenárias são muito esvaziadas

Entretanto, embora os entrevistados tenham apontado aspectos negativos no que se refere aos interesses que motivam a ocupação desta instância participativa, eles também enfatizam que é possível encontrar no conselho muitos membros que se tornaram conselheiros para trabalhar pelo coletivo e buscam exercer o seu papel por questões de vocação, completamente desvinculados de qualquer benefício pessoal.

Faz-se importante lembrar que os conselheiros são voluntários, não recebendo remuneração pelo trabalho que realizam, o que também esteve em destaque nas falas dos entrevistados.

Remuneração

Consta nas leis de criação do Sistema Único de Saúde e do Conselho de Saúde que a função de conselheiro é de relevância no serviço da prevenção e preservação da saúde da população e, por isso, não é passível de qualquer tipo de remuneração. Desse modo, o sujeito que se interessa pela temática e que não estiver imbuído de virtudes cívicas naturalmente terá dificuldades para se manter ativo neste espaço público.

De uma maneira geral, os sujeitos entrevistados não questionaram o caráter voluntariado disposto em lei. Entretanto, eles apontam para dificuldades oriundas desta imposição legal e para outras formas de remuneração que ao longo do tempo tem contaminado a instituição. Conforme comenta Joel, existe no conselho um salário indireto que se refere a diárias para viagens e participações em eventos.

Joel: Embora sejam proibidas por lei formas de remuneração para conselheiros, muitas pessoas participam do conselho interessados no salário indireto que ocorre por meio de diárias relativas à participação em eventos e viagens. Conselheiros muitas vezes se calam em função de benefícios que recebem dos gestores públicos.

Foi ainda destacado pelos entrevistados que o conselho é uma instituição que atribui visibilidade ao seu participante, proporcionando-lhe um lugar de destaque junto à sua comunidade, por exemplo, ao incluí-lo em cerimônias de inaugurações de unidades de saúde, lançamento de programas etc. Para eles são situações que resultam em benefícios como regalias na assistência à saúde, proximidade com pessoas que ocupam lugar de destaque na sociedade entre outros, que tem silenciado vozes que inicialmente estavam em defesa do bem

comum. As questões apresentadas pelos entrevistados remetem a cuidados que devem ser considerados na escolha dos membros do conselho.

Representação

“Será que eu realmente estou representando a minha comunidade no conselho?” Jeferson.

A pergunta do entrevistado Jeferson induz à discussão sobre o real potencial do conselho para introduzir a sociedade na gestão da política de saúde.

Consta em lei que a composição do conselho se faz de maneira paritária, mantendo a igualdade entre o número de participantes do segmento usuário e os participantes dos grupos que representam os segmentos: trabalhador e governo. Consta, ainda, que a escolha dos representantes deve ocorrer de maneira democrática, para criar uma vinculação entre os conselheiros e suas bases representadas. O que se busca com esta norma é garantir a inserção da sociedade nos processos de discussões políticas, reconhecidas as limitações da inserção direta, devido à pluralidade e complexidade da sociedade moderna.

Ocorre que a forma de participação implementada pode apresentar disfunções na democracia e resultar numa oligarquia eleitoral, numa duplicação de instâncias representativas sem, ao final, transferir de fato o poder decisório para os cidadãos comuns. As disfunções, na opinião dos entrevistados, se referem, principalmente: a) a perda de autonomia do conselheiro; b) a usurpação do espaço por interesses privados ou de grupos, c) a dificuldade em manter o canal efetivo de comunicação com as bases representadas.

Isso porque na prática, segundo os entrevistados, as pessoas que ocupam o cargo de conselheiro nem sempre são eleitas pelas suas bases, ou pelo menos não ao ponto de criar a vinculação necessária para que se possa atribuir a responsabilidade de prestar contas aos seus representados.

Em relação à perda de autonomia, os entrevistados a associam aos critérios adotados para a escolha dos conselheiros. A julgar pelo sistema eleitoral brasileiro, só se pode ser representante se for nomeado democraticamente por quem tem poder para fazê-lo e o que se vê nos conselhos é que, embora a escolha dos representantes possa ocorrer por meio de eleição, se utilizam de um conjunto de critérios que varia entre cada grupo de representação, em cada segmento. Segundo Pereira et al. (2013) estes critérios se referem a julgamentos de competência, articulação ou carisma, que na opinião dos autores não deslegitimam a representação. Rêgo (2002), ao demonstrar preocupação com a falta de critérios técnicos

claros e objetivos para orientar este processo de escolha dos representantes, destaca a relação de proximidade com o poder executivo como um critério utilizado de maneira recorrente.

Notou-se que qualquer que seja o critério adotado pelos segmentos, nele não se encontra contemplado o sufrágio universal, mas sim indicações pelo governo, por entidades e eleições em assembleias de poucos. **Isto induz a questionamentos sobre o caráter vinculante das decisões que são tomadas por este público.** O que não significa que o chefe do poder executivo não deva se sentir comprometido com o resultado das discussões travadas no conselho.

Em se tratando da usurpação do espaço por interesses individuais ou de grupos, os entrevistados também a associa aos critérios de escolha dos representantes, que na opinião deles impõe constrangimentos aos conselheiros para agir e para apresentar os seus argumentos em processos deliberativos. A possibilidade de utilização do espaço por outros grupos de interesse também foi observada nos estudos realizados por Araujo (2007), no Conselho Municipal de Turismo na cidade de São Paulo, em que ela constata que o espaço reservado para a representação da sociedade civil reflete a cadeia produtiva do setor.

A falta de autonomia parece guardar em alguma medida relação com o exercício do poder de grupos que compõem o conselho, por meio dos quais outros grupos de interesses se infiltram e influenciam os processos deliberativos. Quanto ao segmento gestor, no qual se encontram inseridos representantes do poder executivo, Joel afirma que estes não possuem a independência necessária para o exercício de sua função. Segundo ele, encontram-se comprometidos com objetivos de uma gestão que embora seja legalmente obrigada a conduzir os seus trabalhos num sistema de co-gestão da política de saúde, mantém práticas autoritárias e pouco democráticas, o que impõe riscos a defesa de interesses coletivos. Victor, na qualidade de representante do segmento gestor parece concordar com as afirmações de Joel, mas demonstra possibilidades de atuar de acordo com as suas convicções e de resistir às seduções do poder executivo.

Victor: Então é muito difícil estar num lugar que tem hora .. tem votação que eu sei assim, que a gestão queria aprovar uma coisa, eu to ali olhando pelo coletivo.. tem votação que eu mesmo ..né assim.. que eu nem voto.. até para evitar.. Tem assim.. tem pessoas que estão me olhando que estão me fuzilando.. se eu vejo que as coisas não correram da forma que tem que ir, da forma democrática e tal... [...] se eu tiver que estar vou até o final e espero não mudar a minha postura.. o pessoal até já me ofereceu, você quer vir pra cá, quer assumir uma gerencia aqui.. e eu .. não .. eu não quero nada. Então é assim, não quero nada nada.. eu quero é trabalhar.. eu gosto é dessa parte, do controle social, de estar construindo o coletivo, então assim.. Eu não tenho rabo preso com ninguém.. então estou no lugar que eu gosto, sabe..

Em se tratando do segmento do trabalhador, segundo João, são observados constrangimentos devido ao vínculo empregatício, mesmo se tratando de servidores públicos, que é o perfil da maioria dos conselheiros deste segmento.

João: [...] são funcionários.. eu não sou então posso chegar, xingar o prefeito, posso xingar o vereador, posso xingar todo mundo que eu to livre de punição. Agora ele ... é concursado.. ele pode até mandar você embora, mas só dele pega você aqui, você trabalhar ali pertinho da sua casa, amanhã pega você e manda você lá pro Venda Nova, ele pode fazer isso porque não tá te mandando embora.

Quanto aos usuários, os entrevistados parecem acreditar que os representantes deste segmento demonstram ter mais possibilidades para manter o vínculo com as suas bases e mais liberdade para exercer o controle social. Entretanto, afirmam que o problema está na apatia política da sociedade e na dificuldade encontrada para retornar informações para o público representado (canal de comunicação). O que Manoel nos explica é que a sociedade reclama ou clama por serviço na área da saúde, mas quando é convocada a participar mais efetivamente ela não comparece. Segundo ele, a sociedade transfere ao representante a responsabilidade e não atua ativamente na busca por soluções para os seus problemas. Victor acrescenta a vulnerabilidade desse grupo em ser cooptado pelo poder público e com isso “ali representantes de muitos segmentos e muitos foram eleitos pelo coletivo e quando eles estão ali eles se esquecem disso.”

Manoel: Então a gente passa pra eles assim, tal dia aqui, vai ter reunião de ir lá, pra eles pedirem alguma coisa que ta precisando aqui... eles tão precisando aqui, tão precisando de que.. ai eu falo assim, mas vocês estão precisando de remédio, não tem remédio, vem aqui não tem remédio, então a gente lembra, escreve, chega aqui e lembra... Ai não tem medico, já fui lá no posto umas 10 vezes e não tinha medico, então a gente chega aqui e pede. Mas eles vem aqui não vem não ta... E nem obrigado eles vem aqui viu... os usuários, os usuários. Isso ai é, eles acham que nos somos obrigados, mas nos não somos.

Em se tratando dos representantes dos gestores e do segmento trabalhador, parece existir pouca liberdade para se posicionar livremente no exercício do controle social, uma vez que estes estão sujeitos à punição e comprometidos com uma agenda dos seus superiores. Em relação aos usuários, parece vigorar o discurso de que este segmento possui pouca capacidade analítica e decisória, que se deixa levar por influência de outros discursos que possam (a depender do momento) parecer mais convincentes.

Além dos problemas já destacados, a inexistência de canal de comunicação efetivo parece impor limites ao exercício da função de forma democrática. Verificou-se nos depoimentos dos entrevistados dificuldades para manter a comunicação efetiva com as bases representadas, para fazer prevalecer os interesses coletivos e para dispor da autonomia necessária para atuar como conselheiro. Justificativas como as de Laene sinalizam desafios em conciliar a vida pública com a vida privada. Ela constata o distanciamento já existente entre o representante e o representado, devido a falta ou falhas de comunicação com as bases representadas.

Laene: [...] vamos falar de mim mesma, e o que eu falo de mim serve para todos os segmentos. Eu não consigo... eu não consigo ter uma... dar um retorno.. fazer um retorno permanente para os meus representados. Então uma dificuldade que eu acho que tem é a relação da liderança com a base que o elegeu. a gente está lá, na discussão do dia a dia, está atuando, até defendendo o nosso setor, mas nós temos dificuldades de retornar para as nossas bases, que nos elegeram, todo esse trabalho que a gente faz lá.

Para Adalberto, os problemas oriundos do processo de escolha dos conselheiros podem resultar em prejuízos para a democracia, por contribuir para a defesa de interesses individuais ou de grupos, utilizando o discurso da representação. Luciano inferiu que a forma de representação adotada é naturalmente uma maneira de restringir a participação social. Acrescenta que este espaço é ocupado por grupos bem articulados, o que muitas vezes exclui os verdadeiros interessados na política em questão.

Adalberto: Se eu tô representando, vou dar um exemplo, se eu estou representando os trabalhadores será que eu estou levando as políticas do que é discutida no conselho para a central dos trabalhadores? Ou será que eu estou trazendo a minha política para dentro do conselho. Será que o representante das regionais está escutando a comissão local, está escutando a comissão distrital e trazendo as políticas das desses conselhos para o municipal? Porque ele tem que fazer né o feedback da base para o conselho municipal e trazer a voz da população será que ele está fazendo isso?

Luciano: Acabam ocupando esses espaços que poderiam ser de um outro usuário que poderiam dar uma contribuição mais qualificada. Que.. todos tem direito ao SUS, mas os problemas do SUS só sabe quem vive nele, quem depende dele, infelizmente a realidade é esta. O sindicato está lá e lá está cada um querendo defender o seu, né.

Em síntese, o que se observa, com base nos depoimentos, é a sinalização de que os problemas da participação têm na representação a sua origem e vice versa. Os entrevistados compreendem a situação posta como conveniente para os gestores que, na opinião destes, não contribuem para fomentar a participação e promover a renovação no conselho.

Renovação

De acordo com os entrevistados, os conselheiros formam um grupo que se renova muito pouco (NILDA, EDUARDA). Embora se observe uma renovação teoricamente obrigatória, uma vez que consta em lei limites para mandatos de conselheiros por um período de dois anos, permitidos uma única recondução, os entrevistados afirmam que se pode notar no conselho presença de sujeitos que lá estão desde o momento de criação do conselho municipal. Segundo os entrevistados, os conselheiros se afastam temporariamente do conselho municipal até que o intervalo legal de dois anos seja observado, mas se vinculam as comissões locais ou conselhos distritais, permanecendo inseridos na estrutura piramidal do conselho de saúde.

Nilda: [...] mas.. porque na realidade quem sempre está nesses lugares são as pessoas.. são sempre as mesmas pessoas. A gente tem uma dificuldade muito grande de renovar.. E mesmo assim, quando consegue renovar as vezes vem pessoas que tem boa vontade, mas que não tem conhecimento.. E é muito difícil você estar na câmara técnica de financiamento apresentando números, entendeu?

Eduarda: Falta informação.. Entendeu? A participação ainda é muito acanhada.. entendeu? Por isso que a renovação é muito difícil.. Você coloca no regimento que tem que renovar.. como é que renova? Na comissão local é muito difícil você renovar.. você renova quando vai subindo, porque tem mais candidatos e tal.. mas na comissão local é difícilimo você renovar.. então você tem a perpetuação de alguns conselheiros nas comissões locais, entendeu? Eles estão lá há 20 anos.. 25..

Para Eduarda a importância de renovar está em impedir que as pessoas sejam contaminadas por lideranças nocivas, “lideranças absolutamente nocivas ao modelo. Entendeu? Então.. o meu temor.. é claro que eu não estou falando do modelo, não estou falando.. como ele vem sendo exercido”. O que Eduarda explica é que da mesma maneira que pessoas com virtudes cívicas possam permanecer no conselho e contribuir para transferir conhecimentos e para a formação de outras lideranças, o espaço pode ser ocupado por pessoas que adotam práticas pouco democráticas (como corporativismo, clientelismo), que também podem perpetuar no conselho.

O sentimento de Eduarda e de Jeferson é que as pessoas ao assumirem a função de conselheiro passam por um processo de aculturação e tendem a se adequar ao sistema estabelecido. Como observa Jeferson, “...eu percebi foi que depois de dois mandatos que muitas pessoas já estavam enquadradas no protótipo”. Assim, a preocupação se volta para preservar os princípios democratizantes no espaço conselho.

Eduarda: Na hora que ele vira conselheiro acontece uma transformação. Entendeu? E a gente sempre espera que esta transformação seja para o melhor, mas nem sempre é verdade. Às vezes a transformação não acontece para o melhor.

Jeferson: Ele acaba vivendo mais pela estrutura do que propriamente pelo objetivo da criação da estrutura. [...] e eu acho que tem que ser assim, não tem outra forma, acho que tem que ter a rotatividade, até pra ver, acreditar que vai envolver mais pessoas, apesar de que as estruturas de poder querem o conselheiro cada vez mais lapidado dentro daquela lógica, ela.. ele permaneça.

Os entrevistados ao apresentarem situações que tendem a enfraquecer o conselho enquanto espaço deliberativo e impor dificuldades ao processo de renovação não ignoram a permanência de pessoas no conselho que não se dão por vencidas e seguem exercendo o controle social sem se deixar cooptar ou contaminar pela estrutura ou pelo Estado. Como comenta Carlos, estas pessoas são as responsáveis por manter os ideais democráticos que justificam a criação do conselho.

Carlos: Agora o seguinte, tem uma prerrogativa que ela é muito, é... dentro do conselho que ele, é um, um, uma coisa bem interessante. É, o conselheiro ele faz um trabalho de relevância pública. E muitas vezes alguns dos conselheiros gastam do próprio bolso pra fazer, pra ta trabalhando e apoiando a, as causas do conselho. Um monte de gente já saiu do serviço já, já saiu di, di, do trabalho correndo pra participar de reunião, não é fácil, ser conselheiro de saúde não é fácil não.

Embora os entrevistados reconheçam a importância de continuar contando com o apoio de algumas pessoas que se dedicaram ao conselho e que ainda atuam no controle social – tanto para o repasse de conhecimentos quanto para promover a troca de experiências –, de uma maneira geral apostam na mudança para evitar que as pessoas sejam cooptadas pelo sistema.

Ao discorrerem sobre a necessidade e os benefícios da renovação, que segundo Carlos é importante para “*oxigenação das ideias*”, os entrevistados apresentam opiniões que se divergem quanto aos motivos para a não renovação. Gilson, Jeferson e Adalberto salientam que existe um poder simbólico associado à figura do conselheiro – tal qual como destacado na unidade de análise “remuneração” – e este sujeito tende a se movimentar no sentido de preservar o seu lugar e manter o seu poder. Como resultado a permanência no conselho e poucos esforços em prol da renovação.

Gilson: É, existe um discurso que tem que formar para trazer novas ideias, mas não no meu lugar? Que venha outro mas não no meu lugar. Então tem essa cultura. Então.. é poder.. Não deixa de ser .. É um lugar de poder.. É aquele que é convidado para a inauguração que vai ficar do lado do prefeito.. Então isso seduz.. então tem as viagens.. vai em Brasília.. com o presidente.. com os ministros.. tem uns que vem.. então não deixa de ter algo de poder.. alguém que conhece o secretário pessoalmente.. não que ele é beneficiado diretamente, mas é diferente.. é diferente chegar no hospital um cidadão comum e alguém que é conselheiro.. Então isso acaba sendo um motivador. Para a permanência.

Jeferson: Se eu estou no conselho eu quero continuar no conselho. Então se eu quero continuar no conselho, uma das formas que eu tenho de continuar no conselho é não divulgar o papel do conselho. Até para não ter disputa comigo lá dentro. Percebe? Não estou falando que isso é geral, estou falando que isso consciente ou inconscientemente isso é feito.

Adalberto: [...] não há interesse, eu vejo que também não há interesses das pessoas de algumas pessoas que já passaram pelo conselho de trazerem atores novos né porque que acaba se apoderando daquele espaço e não quer abrir mão desse espaço porque o que acontece hoje, os conselhos, é importante a participação dos conselheiros em atividades fora do estado até mesmo fazer intercâmbio com outros conselhos que acaba tendo a questão das viagens né .. às vezes algum conselheiro entende que é tipo um privilégio ... acaba tendo uma oportunidade de tá fazendo de tá viajando para outros lugares que tem conselheiro que tá indo pela primeira vez de estar indo de avião então acaba isso também acaba interferindo na vinda das pessoas, de abrir mão desse espaço para outros.

As justificativas apresentadas pelos entrevistados mostram desvios de atuação de conselheiros e como resultado a inexistência de uma atuação mais constante e renovada da sociedade civil, o que pode colocar em risco a continuidade do conselho. Outro fato levantado por Luciano e Adalberto é que mesmo quando a renovação ocorre, o perfil do conselheiro não muda. Segundo Pedro, normalmente “a participação de jovens se dá quando estão envolvidos em outros movimentos, em sindicatos”. Em se tratando do segmento usuários, quase em sua totalidade as vagas são ocupadas por aposentados, o que é justificado pelas responsabilidades profissionais

de trabalho e pela não remuneração. Justificativas estas que também são utilizadas para explicar a permanência de funcionários públicos no segmento de trabalhadores.

Luciano: Eu acho que a renovação no conselho ela acontece.. ela é importante, mas o que eu acho que eu vi.. pelo menos enquanto eu estava lá.. é que o perfil, mais ou menos, dos usuários é o mesmo.. Mas não existe realmente uma renovação e o conselho acaba não sendo atrativo para estar captando novos participantes. Ainda não está atraindo .. esse sangue novo.. Eu não estou falando que tem que trocar todo mundo que está lá. Mas assim, tem que ter sangue novo. O perfil continua.. e as vezes é um usuário que vai entrar no ano que vem e ele ficou há dois anos atrás. Entendeu? Não existe uma renovação, existe um rodízio. É diferente. É diferente, sabe?

Adalberto: Então acaba que esse espaço é mais utilizado por pessoas aposentadas né, é são pessoas aposentados, funcionários públicos né, que estão aqui dentro e então não tem uma participação ativa da população porque a questão da relação de trabalho mesmo.

O próprio processo de institucionalização do conselho, na opinião de Luciano, parece inibir a renovação, impondo responsabilidades diversas ao exercício da função, como participação em comissões, câmaras técnicas, eventos e plenárias que exigem muito tempo de dedicação, tornando o conselho possível para poucos.

Os entrevistados demonstram preocupação em evitar a perpetuação de uma estrutura viciada com práticas de políticas partidárias ou autoritárias que possam influenciar o comportamento dos conselheiros. Para eles, muitas pessoas iniciam as suas atividades imbuídas de virtudes cívicas e, no decorrer dos seus mandatos, institucionalizam ações e comportamentos dominantes no grupo. Ao exemplificar, Victor ilustra a situação vivenciada no momento de realização de uma conferência de saúde em que grupos formularam e tentaram impor uma proposta não pautada nos princípios deliberativos. Motivo pelo qual apoiam a renovação, como maneira de impedir efeitos danosos desse processo para a comunidade ali representada.

Victor: Um grupo tentou colocar um documento que não foi da base. É um documento que não teve uma participação mais popular.. foi construído a muitas mãos.. Só a tese que não passou em etapa nenhuma.. tinha 44 páginas.. O mais grave.. como é que a gente ia desrespeitar a comissão local e colocar outras propostas que não passaram por conferencia nenhuma.

Dentre os vícios citados, a cooptação. De acordo com os depoimentos, alguns sujeitos que lutaram pelo SUS e pela abertura de espaços democráticos em Belo Horizonte, hoje se encontram como membros da gestão e passaram a defender outros interesses. Jeferson e outros entrevistados o compreendem como nocivo, impondo riscos a manutenção do conselho enquanto espaço deliberativo.

Jeferson: [...] as lideranças que eram chave no processo de democratização, que estas sim tinham um subsídio grande, foram presas ou estavam caladas, a academia muitos foram presas, mas que estavam caladas, o movimento social estava calado, estas pessoas estavam na gestão.. em dez anos estavam tudo na gestão.

Ao apresentarem justificativas para a não renovação no quadro de conselheiros, além do interesse dos conselheiros atuais em permanecer no cargo ou de problemas como a cooptação,

os entrevistados destacaram a falta de informação, a falta de visibilidade das ações do conselho, a apatia da sociedade em função da pouca capacidade do conselho de discutir temas importantes e de resolver questões do interesse da comunidade.

Quanto à falta de visibilidade, nota-se nos depoimentos o desconhecimento da sociedade sobre a existência do conselho. O que para Nilda poderia ser resolvido com o acesso a grandes mídias, como a televisão, para levar informações mais claras para a sociedade e atrair os olhares dos cidadãos e promover a renovação.

Nilda: Olha, eu acho que falta muita informação, divulgação.. se interessasse, assim a gente vê muita propaganda política do que a prefeitura fez.. do que o governo fez.. se a gente tivesse na mídia.. eu falo a mídia de televisão porque é a mídia de massa mesmo.. propagandas sobre SUS, sobre controle social, sabe, mostrando a importância da participação, ne.. do que você tem direito, do que é direito seu do que é dever.

Os entrevistados atribuem a culpa pela falta de visibilidade do conselho aos gestores públicos que, segundo eles, não possuem interesse em divulgar as ações do conselho, pois se busca manter as configurações atuais para melhor exercer o controle sobre ele. É unânime entre os entrevistados que a falta de visibilidade é a principal causa para a não renovação no conselho, que, para eles necessita ser fomentada pelo poder público.

Conhecimento

Os entrevistados parecem legitimar a forma como os representantes são eleitos, embora sinalizem para o esvaziamento do espaço público e pela falta de renovação no conselho, o que em parte é justificado pelo caráter voluntário desta participação (LUIZA, GILSON). Da forma como a questão de remuneração é apresentada pelos usuários, se coloca em questionamento as condições materiais para a participação respaldada no princípio democrático de igualdade, essencial para que se tenha uma efetiva esfera pública, o que é consenso entre os teóricos deliberacionistas.

Luiza: É ..porque o usuário ele tem que trabalhar.. Um funcionário público nosso trabalhador, ele é dispensado do trabalho para estar aqui. Ele não tem o dia cortado. Ele continua recebendo o salário, a passagem, o almoço. O usuário, que trabalha numa empresa.. que não é.. que é privada.. não vai ter esse tipo de liberação.

Gilson: Mas os usuários eles são pessoas voluntárias, eles não ganham pra isso. O trabalhador é liberado no seu horário de trabalho, então não é tão complicada a presença do trabalhador, mas a presença do usuário é um pouco mais complicado, porque ele não trabalha.

De acordo com Cohen (1998, p.186), as decisões públicas devem ser tomadas por aqueles que estejam submetidas a elas, por meio da troca de razões livre entre iguais. Embora se reconheça o mérito de inserir no conselho pessoas que estejam submetidas às decisões sobre a política de saúde, nota-se uma dificuldade em colocar todos os membros em condições de igualdade.

Eduarda: Então a gente vê ainda uma participação muito acanhada, com pessoas extremamente simples.. e eu não digo simples do ponto de vista da escolaridade, simples na concepção de cidadania. Entendeu?.. eles precisam de ter um aporte de conhecimento, falta muito isso. Eu percebo que às vezes tem uns conselheiros que tem uma vontade enorme de realizar bem o seu papel social, mas ele é absolutamente desprovido de conhecimento. E aí eu não sei como sanar isso. Eu acho que quem dá esse passo já mostrou que aquilo que é mais importante ele tem, de vontade de participar. Agora não dá pra chegar lá e ser tão ingênuo. Do ponto de vista assim, de como é que o sistema funciona.

Segundo Eduarda, os participantes não se encontram em condições de igualdade e não possuem condições cognitivas e discursivas básicas para participar do debate. Ela chama a atenção para a urgência em encontrar uma maneira de superar este fator limitador à participação para que os conselheiros tenham condições de atuarem de modo mais técnico para a efetivação da esfera pública.

Para os entrevistados, os conselheiros deveriam estar preparados para o debate, mas como se trata de um local que reúne pessoas de diferentes realidades, nota-se que estas pessoas encontram dificuldades em ajudar umas a outras. Os entrevistados declaram que ao longo do tempo de existência do conselho é percebida a dificuldade em deliberar ou decidir sobre muitos temas, principalmente quando se refere ao acompanhamento de ações da gestão que envolve aspectos técnicos. Para eles faltam condições materiais necessárias para a participação nos debates públicos.

Para Cohen (1997) a deliberação depende de participantes com conhecimento e interesse suficiente sobre as questões que são colocadas em discussão, para que os sujeitos envolvidos se posicionem em condições de igualdade e liberdade para deliberar coletivamente. No caso em análise, a falta de conhecimento sobre as temáticas é uma dificuldade enfrentada por todos, cuja explicação é a falta de apoio por parte dos governantes para que se tenha suporte especializado para lidar com questões como orçamentárias, de planejamento e de prestação de contas, dentre outras, que exigem expertise que não se pode desejar encontrar no conselho. Embora se observe esforços por parte dos conselheiros para exercer as avaliações e acompanhamentos necessários, o resultado é uma participação desqualificada em algumas temáticas, como comentam Raimundo e Pedro.

Raimundo: Eu vejo que nós temos vários companheiros que às vezes não entendeu o que foi colocado e estão só levantando crachá sem nem entender o que está sendo discutido. Porque nós podemos aprovar uma coisa no conselho para agregar e também para desagregar.

Pedro: Nós de política não entendemos nada e não queremos compreender.. Nós não sabemos qual é a função governador.. não sabemos qual é a função do prefeito.. o Povo é muito fácil de ser conduzidos.. É isso que interessa pra eles.. Nós estamos procurando uma propaganda para o pessoal participar da conferência.. eles querem uma propaganda de impacto.. E nós não temos isso pra trazer este público. E o que fazemos de propaganda de impacto.. Nós não temos isso.. Então..

Além disso, falta conhecimento sobre o papel que deve desempenhar um espaço deliberativo e as funções dos conselheiros, o que foi também observado nos estudos de Ribeiro (2008) que associa o entendimento difuso por parte dos atores envolvidos a problemas organizacionais destes conselhos. Jeferson, ao relatar as funções de uma comissão criada no âmbito do conselho, alerta para a possibilidade de rotinização da burocracia devido à cultura tecnocrata que se instalou no país no regime militar.

Jeferson: E olha pra você ver.. E aí é uma discussão clara que se prega.. a.. a imposição da tecnocracia.. dar parecer técnico sobre as ações de saúde do trabalhador bla bla bla.. Mas eu falei não.. mas pera aí.. não é papel técnico, é papel político.. Mas a tecnocracia diz isso. não temos que dar parecer técnico, temos que dar parecer político.. porque vocês.. o seu papel como usuário e representante lá, você tem que ver se a coisa está funcionando lá na sua empresa onde trabalha. Não é isso?

Numa instituição em que a principal característica é a capacidade de deliberar publicamente sobre temas de interesse coletivo, a assimetria de conhecimento pode fazer com que os discursos fiquem restritos a poucos membros, impondo riscos à defesa do bem coletivo. Em estudos como os de Teixeira (2000) e Rocha (2009) essa situação foi também observada e foi destacada a necessidade amenizar as assimetrias para que a sociedade representada possa intervir de maneira satisfatória nos processos de tomada de decisão.

Considerações sobre os participantes

As unidades de análise apresentadas, que emergiram dos depoimentos dos entrevistados, contribuem para a compreensão do perfil dos participantes que, ao longo de mais de 20 anos, mantêm o conselho em funcionamento. Verificou-se a pouca capacidade de renovação do conselho, o que talvez seja um benefício para garantir a manutenção de ideais democráticos que se fizeram presentes no processo de sua criação. Ideais que parecem ameaçados por lideranças nocivas que encontraram espaço e ao longo do tempo vem se apropriando do conselho, o enfraquecendo.

Os entrevistados embora reconheçam que na composição do conselho seja possível encontrar sujeitos motivados por interesses coletivos e portadores de virtudes cívicas e, embora não questionem a forma de representação adotada e o processo de escolha dos membros do conselho, demonstram preocupação com o risco do descrédito deste espaço deliberativo devido ao desgaste que já se pode notar, da não renovação, do sentimento de impotência do cidadão comum diante de seus representantes e por vezes do próprio conselheiro diante da estrutura.

8.3 Efeitos Educativos

A terceira dimensão de análise “efeitos educativos” se refere ao processo de aprendizagem contínua que se dá no âmbito de espaços democráticos que, teoricamente, contribui para o aperfeiçoamento das qualidades dos indivíduos, assim como para a justificação dos resultados obtidos por meio de processos deliberativos (COOKE, 2009; FUNG, 2004).

Com esta dimensão de análise buscou-se compreender se os efeitos esperados pelos teóricos deliberacionistas são observados no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte. Efeitos estes relacionados ao potencial do conselho para fomentar as condições em termos de valores e atitudes da sociedade, do governo e dos integrantes do conselho, para que se tenha uma cidadania ativa contribuindo para a qualidade dos processos deliberativos, o que resultaria em inovações no processo de democratização da gestão de saúde.

Para compreender o processo de aprendizagem no conselho estudado, buscou-se trabalhar a partir das questões orientadoras: **1) Como a aprendizagem é gerada no conselho? 2) Em que resulta a aprendizagem gerada?** Com a primeira pergunta busca-se apresentar as formas de aprendizagens geradas pelo conselho. Com a segunda, verificar se a aprendizagem gerada resulta em contribuições para o aprimoramento dos processos deliberativos.

Na busca por respostas, notou-se que a aprendizagem que se dá de maneira diferente para cada segmento representado no conselho. Para analisar tais efeitos, primeiramente, buscar-se-á identificar o tipo de aprendizagem e, ao responder a segunda pergunta, que se refere aos resultados da aprendizagem gerada, estes serão apresentados separadamente para cada público nele representado, observando as categorias que configuram o modelo analítico.

Como a aprendizagem é gerada no conselho?

Por meio da análise documental¹⁸ foi possível observar que desde 1996 se nota a preocupação dos conselheiros em igualar os saberes para que os membros dos diferentes segmentos tenham as mesmas condições de argumentar e participar das deliberações públicas. Como alternativa, o curso de capacitação, temática esta recorrente nos processos deliberativos do conselho, como se pode observar na Tabela 4.

A recorrência da temática “capacitação” sinaliza para a necessidade de preparação dos conselheiros para exercerem as suas funções. Diversos estudos realizados no Brasil registram a ausência de capacitação adequada para o exercício da função de conselheiro, assim como as

¹⁸ Para esta finalidade foram utilizadas atas de reuniões do conselho municipal do período de 1996 a 2014.

demandas por treinamento para aprimorar as habilidades dos participantes (ARAÚJO, 2007; GOHN, 2000; BONFIM, 2000; TATAGIBA, 2002).

Tabela 4 - Deliberações sobre “capacitação” nas plenárias do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte

| ANO | QUANT. PALAVRAS | CAPACITAÇÃO GERAL | % | CAPACITAÇÃO CONSELHEIROS | % |
|------|-----------------|-------------------|------|--------------------------|------|
| 1996 | 6905 | 11 | 0,16 | 4 | 0,06 |
| 1997 | 6805 | 10 | 0,15 | 4 | 0,06 |
| 1998 | 8786 | 00 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| 1999 | 11906 | 13 | 0,12 | 5 | 0,04 |
| 2000 | 4242 | 11 | 0,26 | 4 | 0,09 |
| 2001 | 1852 | 8 | 0,43 | 3 | 0,16 |
| 2002 | 4135 | 40 | 0,97 | 17 | 0,41 |
| 2003 | 6494 | 35 | 0,54 | 17 | 0,26 |
| 2004 | 5674 | 16 | 0,28 | 3 | 0,05 |
| 2005 | 4967 | 18 | 0,36 | 5 | 0,10 |
| 2006 | 3155 | 31 | 0,98 | 11 | 0,35 |
| 2007 | 3541 | 23 | 0,65 | 8 | 0,23 |
| 2008 | 3483 | 38 | 1,10 | 16 | 0,46 |
| 2009 | 3783 | 22 | 0,58 | 8 | 0,21 |
| 2010 | 9265 | 97 | 1,00 | 30 | 0,32 |
| 2011 | 9693 | 49 | 0,51 | 16 | 0,17 |
| 2012 | 5902 | 44 | 0,75 | 9 | 0,15 |
| 2013 | 2682 | 13 | 0,48 | 2 | 0,07 |
| 2014 | 4158 | 00 | 0,00 | 0 | 0,00 |

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Embora o tema capacitação tenha sido abordado ao longo da história do conselho, por meio da qual se busca preparar os sujeitos para lidar com informações complexas e compreender o sistema e a política de saúde e garantir melhores condições de participação nas deliberações públicas, apenas em dois momentos foram implementados programas de capacitação, sendo um na década de 1990 e outro iniciado em 2009¹⁹. Mesmo que todos reconheçam a necessidade, os entrevistados sinalizam para dificuldades em operacionalizar os cursos de capacitação, devido à questões de ordem financeira e dificuldades na definição de formatos e conteúdos a serem abordados.

A oferta de cursos é desejada e reconhecida por todos os entrevistados como essencial para a prática do controle social, mas os entrevistados apresentam opiniões que se divergem quando perguntados sobre o ideal em termos de conteúdos. Para Luciano, os cursos devem preparar para “[...] entender os discursos. O conselho tem buscado cursos de capacitação dos conselheiros, porque às vezes tem coisas que tem muitos termos técnicos na hora que a gestão vai apresentar,

¹⁹ Este curso foi proposto pela Comissão de Educação Permanente. A meta estabelecida é de capacitar 2000 pessoas, podendo participar qualquer cidadão, conselheiro ou não. Até o momento a meta não foi atingida.

por exemplo, o relatório anual de gestão”. Ele expressa a preocupação com a complexidade em torno da participação no conselho, seja como conselheiro ou cidadão comum, que passa por assuntos que normalmente dizem mais respeito à burocracia do Estado.

De acordo com a Resolução 453 de 2012, dentre as competências do conselho estão: propor critérios para programação e execução financeira e orçamentária dos Fundos de Saúde e acompanhar a movimentação e destino dos recursos e fiscalizar e controlar gastos e deliberar sobre critérios de movimentação de recursos da Saúde, incluindo o Fundo de Saúde e os recursos transferidos e próprios do Município, com base no que a lei disciplina. A matéria da resolução exemplifica a complexidade relatada e imposta à atuação dos conselheiros. Talvez por este motivo, os depoimentos sinalizam para a predominância de cursos fundamentados na legislação existente, o que divide opiniões.

Para Wanda, por exemplo, esta predominância é um problema porque os conselheiros estão inseridos no contexto que exige dele uma visão sistêmica. Neta mesma linha de pensamento, Raimundo enfatiza o caráter dinâmico da política de saúde no Brasil e a expressa sua necessidade de receber atualizações permanentes. E Mara reconhece que “[...] o nosso erro aqui, as vezes a nossa deficiência aqui com os conselheiros, não é que ele as vezes não conhece o trâmite, ele não entende o trâmite.

Em termos de trâmites e compreensão do sistema, Eduarda destaca o tensionamento que passa pelo orçamento público, que acolhe todas as ações relacionadas à política de saúde. Segundo ela, mesmo que este instrumento de gestão seja submetido à apreciação do conselho ou disponibilizado por meios digitais para outros canais de controle social, a inserção da sociedade neste debate é pouca ou não existe, refletindo um paradoxo. Para Eduarda, embora a ocupação do conselho se dá por meio de escolhas que tendem a ser democráticas, o exercício do seu papel do conselheiro fica sujeito a critérios não democráticos. Ela é enfática ao dizer que o conselho só vai atingir sua projeção de ativar as discussões políticas quando atuar nas questões orçamentárias.

Eduarda: Eu não vou atuar na fiscalização da política pública de saúde. Eu vou atuar na fiscalização de qualquer política. Eles não entendem nada de ciclo orçamentário, da hora de fazer a proposta, de na hora do ciclo orçamentário estar lá quebrando o pau no legislativo, do conselho estar sentado lá. O orçamento de saúde tem que passar pelo conselho antes de ir para o legislativo, passa? Passa.. Eu interfiro? Não. Para interferir, eu não tenho que ser contador, eu não tenho que ser advogado. Mas eu tenho que entender minimamente como que a máquina funciona.

Além da complexidade em termos de conteúdos, Gilson acrescenta a importância de estar preparado para lidar com frustrações impostas a política, devido à falta de recursos para tirar do papel a política idealizada. Segundo Brugué (2012) esta frustração é devido à necessidade

de combinar os limites de recursos com as infinitas demandas. Para os entrevistados, o sujeito que atua como co-gestor da política deve deter também este tipo de conhecimento, para melhorar suas capacidades deliberativas nos debates públicos.

Gilson: [...] porque é muito complexo. Porque lida com tudo, com financiamento, com diretrizes, com estratégias.. Porque infelizmente o SUS não tem recurso para fazer tudo que precisa, nós estamos longe do SUS que foi idealizado na Constituição, muito longe.. é um sub financiamento gigantesco, então você tem que discutir aquilo ali.

Após uma longa pausa – devido à dificuldades que passam por explicações da ordem burocrática, dependência financeira e falta de vontade política dos governantes –, os cursos de capacitação voltaram a ser ofertados, mas ainda não atingiu a meta de capacitar 2000 pessoas. Ainda que reconhecida a sua importância, 80% dos conselheiros entrevistados afirmaram que nunca participaram de um curso que o preparasse para o exercício da função e que a sua preparação para participar de processos deliberativos se deu no exercício efetivo do controle social, no seu dia a dia.

Neste sentido, Victor e Jeferson acrescentam que o curso de capacitação é válido para corrigir distorções em termos de conhecimentos, como uma forma de nivelar os participantes, mas a inserção na prática participativa e a troca de experiências são fundamentais para que se possa conhecer a realidade. Eles e outros entrevistados sinalizam o potencial do conselho como escola de democracia, onde se pode aprender conhecendo os desafios e os problemas, participando das plenárias, das câmeras técnicas, visitando as unidades de saúde etc. Ou seja, para os entrevistados, o exercício da função de conselheiro é a melhor maneira de se aprender sobre a política de saúde e de aprimorar a capacidade de compreensão sobre o arranjo e a estrutura organizacional. Esta afirmação pode ser observada em quase todos os depoimentos.

O que se observa junto aos entrevistados, como nos depoimentos de Valéria e Maria, é o reconhecimento de que a aquisição dos saberes ocorre a partir da prática instituída, que proporciona aos conselheiros mudanças em suas percepções sobre os fatos, qualifica as suas capacidades de análise de situações, melhora a argumentação dos participantes, contribui para o incremento no conselho do respeito mútuo. O entendimento dos entrevistados estão em consonância com as perspectivas teóricas de Fung (2004), Brugué (2011), Habermas (2012), entre outros democratas deliberacionistas. Para os entrevistados é nesta diversidade de ambientes e de relações que lhes são possibilitadas formas de conhecer. Para eles, é na troca de experiências que a política se revela.

Valéria., “Eu fui aprendendo fazendo. eu percebo que eu fazia sem.. mais assim por... intuição mesmo, por... é... experiência lá”.

Maria: Como eu te falaria isto.. pêra aí.. olha, são as câmaras técnicas.. ta.. eu participo de várias câmaras técnicas. Tem a plenária, ta.. a plenária geral .. a plenária de usuário e as representações que a gente faz em hospitais .. que a gente aprende muito no dia a dia. [...] O que mais contribui par ao processo de aprendizado é a troca de informações. .. aqui tem os conselheiros das nove regionais que a gente senta para discutir .. aí a gente aprende muito, porque a gente vê que o que acontece lá.

No dia-a-dia do conselho, os seus membros participam obrigatoriamente de pelo menos uma das câmaras técnicas. São nestes espaços que muitas discussões são travadas e que ocorre uma participação de gestores ou tecnocratas para esclarecimentos necessários à emissão de pareceres²⁰. Como relatam Carlos e Gilson, as câmaras técnicas são importantes fontes para obtenção de conhecimento. Entretanto, devido aos inúmeros compromissos assumidos pelos conselheiros, normalmente, ao se fazer a escolha por participar de uma câmara técnica, o conselheiro deixa de participar de outras discussões importantes.

Carlos: Porque um cara para ser conselheiro de saúde também, participar das câmaras técnicas, ele acaba, mesmo se ele não gostar, ele passa a ler muito, ele passa a participar de muita coisa, então ele vai apossando aquela, a, a, a, aquela vontade de conhecer conhecimento e aí ele, pinta algumas oportunidades de fazer algum curso, buscar capacitação para conselheiro.

Gilson: [...] conselho foi um dos lugares que eu aprendi muito, eu entrei para a câmara técnica de financiamento.. então tinha estas palestras, com os próprios gestores, e discussões.. então eu acho que é um espaço muito rico, porque tem os conselheiros qualificados lá.. eu acho que eles não dominam tudo, mas tem grande experiência.

Uma nota de campo releva que os encontros das câmaras técnicas ocorrem em sala de reuniões da estrutura administrativa, com limitação de espaços, com pouca capacidade para acomodar os interessados. Ainda assim, nota-se a valorização das câmaras técnicas como viabilizadoras de processos deliberativos, sendo considerado um lugar de aprendizagem política.

Outras maneiras de aprender foram destacadas, como a participação em espaços destinados a troca de experiências, em outras áreas de atuação ou em outros ambientes fora do conselho, tais como seminários, congressos, palestras etc, como se observa no comentário de Valéria a seguir.

Valéria: Os seminários que a gente participa, as palestras, é... as representações que o Conselho faz em congressos, é... fora, né. Que fazem em congresso... é... o Conselho ele tem uma participação que ela não é, ela não é passiva. Então eu acho que esses eventos fora, e essas... essas atividades que acontecem as vezes em outros setores. É... da Política Pública, o evento da educação ...ir exercer isso com... em outros ambientes. Ir ali, trocar experiência, levar experiência que tem... acho que isso contribui muito.

O que se observou nas falas dos entrevistados sobre o treinamento dos conselheiros é que a prática, o exercício, a atuação dentro do conselho o torna uma escola de aprendizagem, que ocorre de diferentes maneiras, sendo as principais relativas à prática deliberativa, à participação em eventos e à participação em cursos de capacitação, nesta ordem de importância.

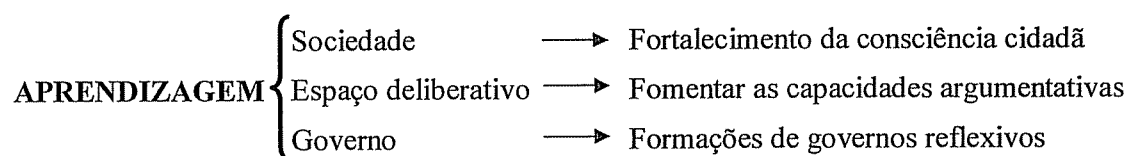
²⁰ Os pareceres produzidos nas câmaras técnicas são utilizados para subsidiar as discussões e decisões nas reuniões plenárias que ocorrem no Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte.

Em que resulta a aprendizagem gerada?

A ideia de reunir pessoas e grupos diferentes em um espaço deliberativo – como consta nas leis de institucionalização dos conselhos e na teoria deliberativa da democracia – é, inclusive, de cultivar um processo de mútuo aprendizado entre governantes e sociedade. O aprendizado gerado a partir das relações que ocorrem no espaço democrático, seja entre os conselheiros eleitos ou com os demais sujeitos que se interessam pela temática e participam dos debates, tende a qualificar os processos deliberativos e conscientizar os sujeitos dos direitos e deveres do exercício da cidadania (FUNG, 2004; COOKE, 2009). Conseqüentemente, espera-se que espaços deliberativos possam contribuir para que se tenha resultados mais justos.

Na construção do modelo teórico analítico, utilizado para compreender a realidade investigada, foram apresentadas as expectativas em termos de efeitos educativos que se diferenciam para cada público que se encontra representado no conselho, quais sejam representam as categorias de estudo, conforme Figura 6.

Figura 6 - Efeitos Educativos



Fonte: Modelo analítico elaborado pela autora para coleta e análise dos dados

De maneira geral, os entrevistados reconhecem no conselho uma escola de democracia, mas na avaliação dos resultados, em termos da aprendizagem gerada, sinalizam para luzes e sombras. Para melhor compreensão, os resultados serão separados seguindo a proposta apresentada na Figura 6, em termos de categorias de estudo.

Fortalecimento da consciência cidadã

O incremento da consciência cidadã é um efeito educativo esperado pela aprendizagem gerada no espaço deliberativo. O que significa que o espaço democrático “conselhos” tem potenciais para colocar em prática políticas centradas na ampliação da cidadania ativa²¹, inserindo os cidadãos nos processos deliberativos, permitindo-lhes a consciência dos seus direitos e deveres.

²¹ “Institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente participante da esfera pública e criador de novos direitos para abrir espaços de participação” (SOARES, 2004, p.46)

Adalberto reconhece a importância das deliberações travadas no âmbito do conselho para o aprimoramento da democracia e, conseqüentemente, para fortalecer a consciência cidadã. Em seus comentários sinaliza a necessidade de compreender o cidadão como agente político e, embora demonstre preocupação com a qualidade da representação, atribui importância ao ativismo social para ocupação do espaço criado.

Adalberto: [...] não adianta eu ficar do lado de fora questionando se eu não vier aqui participar porque as pessoas que estão aqui dentro não vão decidir por mim né é, eu que vou decidir lá fora, só brigar, então eu tenho que apoderar desse espaço ó tem os programas de capacitação. [...] porque ali que decide toda a vida política da sociedade às políticas para a sociedade estão dentro desses conselhos então acho que é importante né quando os conselheiros vem, que ele vai se apropria ele fala tem que participar aqui que caso eu esteja de vigência política de alguma coisa eu tenho que me apropriar do conhecimento e também trazer as minhas discussões que podem ser implementadas.

Como já mencionado anteriormente, as formas de aprendizagem destacadas pelos entrevistados se referem a cursos de capacitação, a participação direta nos processos deliberativos e participações em eventos. Considerando que os eventos se restringem aos conselheiros eleitos, buscou-se manter a atenção nos resultados obtidos por meio dos cursos e processos deliberativos que ocorrem no conselho.

Em se tratando da participação da sociedade em processos deliberativos do conselho, foi unânime entre os entrevistados a constatação de que a sociedade participa pouco, mas eles divergem entre si na apresentação das justificativas. Para alguns, o histórico de esvaziamento do espaço por parte da sociedade pode ser justificado pela ausência de canal efetivo de comunicação entre o conselho e a sociedade, e pela falta de iniciativas do conselho para melhorar a interação com a sociedade. Para outros, se deve ao desinteresse do governo em fomentar a participação e tornar efetivo o controle social.

O que se nota por meio dos depoimentos é que a contribuição dos processos deliberativos do conselho para fortalecer a consciência cidadã é quase nula. Embora sejam processos públicos, os entrevistados relatam o histórico de esvaziamento e, por isso, a dificuldade em contribuir com a geração deste efeito educativo.

No que se refere aos cursos de capacitação, Victor apresenta informação relevante. Segundo ele, metade dos inscritos para o curso realizado em 2009 eram cidadãos comuns. Ele explica que o curso foi ofertado pelo conselho em parceria com a Escola de Saúde Pública, e buscou atingir um público de 2000 pessoas, tendo ao final chegado a marca de algo em torno de 800 participantes. De acordo com Victor, após a realização do curso, muitas das 400 pessoas que participaram, como cidadão comum, se tornaram conselheiros de saúde. Assim, o que Victor observa é uma possibilidade real de aproximação da sociedade ao conselho por meio de cursos de capacitação, o

que demonstra possibilidades de contribuir para gerar na sociedade a consciência cidadã. São fatos como estes que permitem a Wanda salientar que a sociedade “[...] tá pronta. Acho que tá pronta, tá precisando é conhecer e se apropriar mesmo.”

Para Eduarda, fomentar a cidadania é desafio que extrapola as possibilidades de ações do conselho ou do governo local. Para ela, o problema se encontra nas bases do sistema educacional do País, que pouco fomenta a compreensão do indivíduo enquanto ser social integrado, o que resulta em esvaziamento de espaços democráticos como o conselho. Segundo Eduarda e Jeferson, nos conteúdos educacionais não se privilegia abordagens sobre gestão pública democrática, uma vez que se dá preferência a abordagens que focam o sistema capitalista e o direito negativo, o que foi reforçado por Wanda, que acrescenta que ainda se nota no ensino formal brasileiro resquícios do autoritarismo.

Eduarda: Agora o que eu acho que interfere é a forma de se fazer política nesse país, o aprendizado da política entendeu? Se nas escolas não ensinam, se nas escolas não há democracia, não há um incremento.. um investimento na arte de fazer política.. de política estudantil.. política de agremiação.. se na escola não consegue desenvolver isso, você não pode acreditar que vc vai ter um futuro de lideranças que sejam mais comprometidas com aquilo que realmente ela tem que se comprometer. A gente só fala de política na hora de votar como se a política fosse política de partido.. e não é isso. Então a gente vê que essas práticas elas vem viciadas quando as pessoas, mesmo as pessoas que chegam muito distantes disso no conselho, ela aprende rapidamente, qual que é a regra do jogo. Entendeu?

Jeferson: Porque aí é o seguinte, é todo mundo puxando pra fora e não pra dentro.. ne .. nem de uma forma .. porque aí é o construtivismo.. o construtivismo não é disputar.. porque o grande problema do construtivismo e isso eu acho importante.. pq o que a gente vê.. na minha sala.. eu nunca participei disso não, mas na minha sala por exemplo quando eu entrei na escola era três pessoas disputando quem era o melhor da sala, não é isso? Então, olha, o saber no capitalismo é disputa.

As opiniões dos entrevistados sinalizam para um pessimismo em termos do contexto educacional brasileiro, em termos de emergência de lideranças que possam ocupar os espaços deliberativos, o que contribui para a perpetuação de um sistema representativo que há décadas se encontra em crise de legitimidade. O que se esperava, segundo Gutmann & Thompson (2004, p. 52) é que “escolas apoiadas pelo Poder Público e por ele reconhecidas deveriam ensinar aos futuros cidadãos o conhecimento e as habilidades necessárias para a deliberação democrática”.

Mesmo com todos os desafios apresentados, os entrevistados compreendem o conselho como uma oportunidade para fomentar a consciência cidadã, que na opinião de Nilda e Victor atualmente é um dos poucos espaços onde o cidadão comum tem voz e tem a oportunidade de sair da condição passiva enquanto ser político.

Nilda: [...] eu falaria pra você que assim, para a população em geral é um espaço importante, ne.. porque mesmo as políticas vindo direcionadas é aonde você tem noção de democracia, sabe.. de poder se expressar, eu acho o espaço muito importante para a população, mesmo com essa deficiência que a gente vê hoje em dia, é um espaço muito importante para a população.

Segundo Victor, mesmo motivados por interesses privados, uma vez munidos das informações sobre o lugar, os cidadãos tendem a participar mais, o que justifica o esforço para informar a comunidade sobre a existência e sobre as funções do conselho. Ele acredita em possíveis ganhos em termos de propiciar a inserção do cidadão na vida política. A opinião de Eduarda vai ao encontro da opinião do Victor. Ambos salientam a importância do cidadão compreender o lugar para, assim, fortalecer a sua cidadania e contribuir para inovar na gestão pública.

Eduarda: Agora, entre os pontos de enfraquecimento, eu acho que falta é éhhh.. essa questão, não é só da questão cultural, mas é de não se valorizar.. é a falta de compreensão do espaço e do lugar.. Entendeu? [...] mas ali eu tenho a chance de experimentar algo novo .. né.. diferente das mesmas de outros lugares que já vi .. ali é novo.. ali é uma estrutura nova que dá para se pensar em fazer diferente.

De maneira geral, os entrevistados relatam que compreendem a importância do envolvimento da sociedade nas práticas participativas e admitem a necessidade de melhorar a comunicação do conselho para com a sociedade, para informá-la sobre o papel do conselho e sobre a importância do envolvimento dos cidadãos nos processos deliberativos. Entretanto, em termos de efeitos educativos para a sociedade, estes parecem incipientes. Os entrevistados admitem que o conselho encontra dificuldades para cumprir com o seu papel de proporcionar a conscientização cidadã, pelos motivos já apresentados. As soluções que eles apontam passam por mudanças de comportamento da sociedade, dos conselheiros, dos gestores públicos, mas também extrapolam para o campo mais amplo da política educação do País.

Aprimoramento da capacidade deliberativa

O conselho é compreendido pelos entrevistados como escola de democracia, por reunir no mesmo local a pluralidade de vozes que se acomoda nas discussões sobre a temática saúde. Na teoria da democracia deliberativa se nota expectativas em termos de contribuições de espaços democráticos com estas características para o aprimoramento das capacidades deliberativas de seus participantes (FUNG, 2004, COOKE, 2009). Este é um efeito educativo esperado para o conselho em estudo, que pode resultar em melhores condições (cognitivas) para fomentar o seu poder comunicativo.

De maneira geral os entrevistados reconhecem que todas as formas de gerar conhecimentos observadas no conselho contribuem para o aprimoramento das capacidades deliberativas dos conselheiros, o que os empodera politicamente. Entretanto, o que também se observa nos depoimentos é que mesmo com a ocorrência em alguma medida do aprimoramento das capacidades deliberativas, cujos avanços se podem notar, a assimetria em termos de

conhecimentos, social e político não foi combatida e as deliberações não ocorrem em condição de igualdade.

Na primeira parte deste subcapítulo, foram destacadas três formas principais de geração de conhecimento dentro do conselho, sendo: a) na prática cotidiana e nos processos deliberativos, b) em eventos, c) por meio de cursos de capacitação.

Em se tratando da prática possibilitada pelo exercício da função de conselheiro, os entrevistados salientam que ao aprimorar a capacidade deliberativa os conselheiros passam a se reconhecer e agir como sujeitos políticos (VALÉRIA), o que, segundo eles, contribui para aperfeiçoar suas virtudes cívicas.

Valéria: [...] não existe nenhum estudo científico que aponte isso. Qual segmento, por exemplo, que desenvolve melhor, que cresce melhor. Mas de alguma forma ele traz um amadurecimento político, sim. Porque todo, todo conselheiro ele é um agente político. Querendo ou não. E o espaço do conselho, ele proporciona que ocorra esse amadurecimento político.

Tais colocações estão de acordo com os conceitos de Cooke (2009), que considera que a participação social nos assuntos públicos tende a aperfeiçoar as qualidades morais, práticas e intelectuais dos participantes e auxilia na justificação dos resultados. Ou seja, as interações levam ao conhecimento e permitem aos indivíduos refletir sobre os valores e as tradições compartilhadas e transformar suas preferências. Segundo Gutmann e Thompson (2004, p. 28) quando os cidadãos deliberam, *eles podem expandir seu conhecimento, incluindo tanto seu autoconhecimento quanto o seu entendimento coletivo acerca do que servirá melhor a seus concidadãos.*

Entretanto, ainda que destacado o valor do conselho como espaço deliberativo, segundo os entrevistados, o que se observa no conselho em análise é que as contribuições da participação social nos processos discursivos estão aquém das suas potencialidades. Para eles, a dificuldade está em permitir que todos os participantes deliberem em condições de igualdade, estando o conselho inserido em ambiente social, político, econômico e cultural muito diverso.

Embora na teoria deliberativa seja destacada a ideia de que o processo deliberativo contribui para melhorar os argumentos, considerando que o espaço deliberativo é um lugar de acomodação das diferenças e, ainda, que promover a troca de informações entre os diferentes grupos que o compõe é uma maneira de qualificar e democratizar o saber, notou-se na fala de Victor e Jeferson preocupação com a possibilidade de provocar efeito contrário, marcando as diferenças dentro do conselho.

Victor: [...] quem ficava ali que entrou de paraquedas mesmo, que ficava ali quietinho sem falar nada, porque você tem vários conselheiros que entram mudo e saem calado, ne.. Você não vê eles falando nada.. É porque eles não tem

conhecimento do meio.. E você vê hoje a participação de algumas. Você vê algumas fazendo questionamento que antes eles não faziam.

Jeferson: [...] o usuário não se qualifica com esta discussão que nós estamos fazendo. Se você fala com eles, eles conseguem associar momentaneamente, eles conseguem discutir alguma coisa momentaneamente, mas e daí.. você acha que eles são capazes.

Luiza parece concordar com Victor e Jeferson e observa que atualmente nota-se que os conselheiros que portam menos conhecimento sobre as temáticas pautadas sentem-se inibidos a participar. O que para ela pode representar um processo de exclusão dos cidadãos dos processos deliberativos, devido ao risco de desqualificação dos seus discursos.

Luiza: [...] os nossos conselheiros.. não são todos que tem a capacidade de acompanhar a apresentação e de entender uma apresentação. Então, aí eles ficam quietinhos... assim, só olhando para o colorido [...] Eu acho, assim, eu sinto falta de um preparo maior dos conselheiros. Eles não são capacitados para discutir muitas das coisas que eles discutem aqui.

Assim, ao aprimorar os discursos de alguns, outros podem se calar ainda mais. Segundo Avritzer (2009), quando alguns demonstram maior aptidão técnica, outros tendem a se sentirem submissos e sua participação pode ficar comprometida, transformando a deliberação pública numa centralização de poder, pelo poder da argumentação.

Ficou evidente nas falas dos entrevistados que a aprendizagem política ocorre. O que seria muito positivo se estivesse relacionada a princípios democráticos. Entretanto, nos depoimentos se nota associação da aprendizagem com a forma de fazer política partidária, o que para Wanda tem gerado conflitos entre os conselheiros. Neste sentido, Luciano sinaliza para a possibilidade de tornar real no conselho uma disfunção da democracia, que no lugar de inovar e permitir o aperfeiçoamento de qualidades morais, práticas e intelectuais voltados para o aperfeiçoamento do espaço deliberativo, resultam na qualificação para a reprodução da política partidária dentro deste espaço dito democrático.

Wanda: Então, tem essas confusões lá que às vezes, assim, em nome da, da, da aliança partidária que você tem com o gestor, você deixa de por a agenda dos trabalhadores geral lá, né, assim...Mas na hora que eles vê que o negocio vai pegar, aí parece que eles tem uma ordem que você chega no meio da plenária já ta cheio de gestor lá.

Luciano: Para quem tem interesse na política, para quem é eleitoral, você vê como é que funciona as coisas.. Sabe.. é aquela coisa tipo .. ah lá não decide nada. Sabe.. isso é da própria cultura. Você tem, por exemplo, o sistema no Brasil, a democracia.. o sistema político é o presidencialismo. Isso é muito personificado.. não é.. Aqui tem importância como um balcão de negócios, ne.. Como no legislativo.. A verdade é essa, que o brasileiro não gosta, na minha opinião, não está acostumado com instância de colegiado.

Outra disfunção possível observada pelos entrevistados se refere a utilização do espaço por outras instituições para pautar as suas demandas. Como salienta Cohen (2009), a condição básica no processo deliberativo é a necessidade de fornecer considerações que outros possam aceitar. Segundo João, esta condição básica não é respeitada quando as pautas são

privilegiadas por questões trabalhistas que parte significativa dos usuários não as reconhece como legítimas. Para João, isso enfraquece o poder deliberativo do conselho e contribui para enfraquecer os processos democráticos. A preocupação do João é em termos da contaminação do espaço por interesses privados ou de grupos, o que pode resultar na falta de cooperação entre os membros para continuar trabalhando em prol de interesses da coletividade.

João: Que ensinasse as pessoas, que mostrasse o que, que tem que ser feito e o que que não é, mas ali fica nisso, você entendeu? Cada um faz ali pra si, o trabalho chega ali e briga ... o trabalho chega ali em vez de discutir saúde eles vão discutir salário, vai discutir melhoria de trabalho.

A mesma preocupação é observada na fala de Jeferson, quando ele destaca que os próprios conselheiros utilizam o espaço democrático para obter benefícios próprios, como por exemplo, por meio das participações em eventos. Segundo ele, os eventos seriam oportunidades para o conselheiro buscar novos conhecimentos e qualificar os seus argumentos para o exercício do controle social, mas são utilizados indevidamente.

Jeferson: [...] e as viagens que deveriam ser altamente educativas são muito mais para passeios ne. Andar de avião pra mim é uma maravilha.. no.. já pensou.. eu nunca andei de avião. Eu vou andar de avião.. E isso fica uma forma de barganha..

Segundo Adalberto, a solução para qualificar as discussões está na associação do aprendizado teórico à prática, prática esta que para Raimundo não pode ser viabilizada sem a dedicação ao trabalho, exigindo dos conselheiros esforços e entrega à vida política. Maria adverte que embora o conselho represente uma oportunidade de formação de cidadãos políticos, não são todos os conselheiros que se dedicam aos processos deliberativos, por ser uma questão de vocação e considerando a disponibilidade de tempo. Para eles, trata-se de uma função social que só se aprende na interação com o social.

Raimundo: No meio do povo, com o povo.. Cada dia que eu vou participar.. nas discussões com o meu colega.. e cada comissão que eu tenho oportunidade de ir.. eu estou acompanhando agora a pré-conferência.. o que eu tenho aprendido dentro desses três dias é uma coisa incrível.. é coisa que talvez dentro de uma faculdade eu não estaria aprendendo.

Adalberto: [...] eu acho que você faz a capacitação e ao mesmo tempo você está na prática né você discute a política [...] você vai nas unidades de saúde você vai nos hospitais faz a fiscalização acompanha as obras faz as discussões nas técnicas eu vejo que o conselho de saúde eu acho isso muito bacana porque ao mesmo tempo você faz a discussão você acompanha a execução então caso não estiver sendo feito você vai voltar essa discussão novamente e barrar porque o recurso ele só vem para o município se caso ele tiver fazendo a execução do projeto se ele não tiver fazendo se não tiver executando a execução do projeto, o conselho não aprova então ele perde recurso então ao mesmo tempo que ele faz a discussão ele também vê a ação.

Victor parece concordar com Adalberto e Raimundo, mas demonstra outras dificuldades em transformar o espaço em um ambiente de aprendizado. Ele observa que o conselho é ocupado por grupos que não tiveram a oportunidade de vivenciar as demandas sociais com a devida

proximidade para permitir a proposição e o acompanhamento de demandas que se aproximem com os objetivos do SUS.

Victor: [...] a gente tem vários conselheiros que caem de paraquedas. O conselheiro, assim, que eu acho que é legítimo, o conselheiro que vem do distrito, ele tem que conselheiro local, distrital para ser municipal. Esse tem um conhecimento.. Os conselheiros que vem pelas associações, muitas vezes desconhecem o que é o conselho de saúde.

No depoimento de Victor, há sinalização das possíveis contribuições do desenho funcional do conselho para a aprendizagem deliberativa a partir do momento que os conselheiros tenham a oportunidade de percorrer o caminho da estrutura hierárquica posta. Neste mesmo sentido, Maria destaca as comissões locais e conselhos distritais como alternativas para se apropriar da realidade e, assim, novamente é sinalizada a possibilidade de fomentar o aprendizado por meio da prática cotidiana.

Maria: O que mais contribui para o processo de aprendizado é a troca de informações. Porque cada região tem uma realidade, ne.. [...] o que acontece na região que eu moro, não acontece o mesmo lá no Barreiro ou lá na leste.. Então aqui tem os conselheiros das nove regionais que a gente senta para discutir .. [...] E aí a gente aprende muito, porque a gente vê que o que acontece lá, no outro lado não acontece, mas acontece outra coisa diferente, ne.. [...]Então são coisas assim, cada região tem uma realidade diferente, que faz você aprender que isso não pode acontecer nem ali, nem lá.

Corroborando Victor e Maria, João defende que a compreensão do todo é possibilitada pelo convívio nas comissões locais, por tornar possível acessar a realidade e, assim, aprimorar as virtudes cívicas. Eles inferem a necessidade de saber ouvir para adquirir conhecimentos sobre a política de saúde e também para tornar possível conviver com as diferenças e criar um ambiente de cooperação, o que para eles fortaleceria o conselho enquanto espaço de deliberação.

João: Ali dentro ali você pode olhar, que tem conselheiro ali que não conhece às vezes nem conhece o posto, então é muito fácil julgar, de pessoas criticando ali. Mas igual eu já avisei eles e todos ele sabe ... se a gente tem esse sistema não é que a gente quer ... porque o, a próprio pessoa tem problema de ouvido ... de som, é ele que tem dificuldade pra ouvir ele.

Em relação ao aprendizado gerado por meio dos cursos de capacitação, com os quais se busca alternativas para amenizar as assimetrias que marcam o espaço deliberativo, Wanda reconhece a sua importância devido a possibilidade de atribuir ao participante o poder do conhecimento. Ela resalta que é possível perceber mudanças no comportamento dos conselheiros de agente passivo para ativo no processo político, após inserção em cursos de capacitação. Para ela, se nota contribuições na melhor compreensão do papel do conselho e para desmistificar a figura do gestor, permitindo aos segmentos: usuários e trabalhador percebê-lo como um facilitador e não mais como um ator soberano. “Eu acho que, assim, igual tipo assim quando eu falei: olha, uma das coisas legais é a gente deixar de ver o gestor como: olha o comandante lá. E a gente tá, mais ou menos, de igual pra igual.” (WANDA).

O conhecimento a que Wanda se refere não se trata do saber formal, mas sim do conhecimento do lugar e sobre o funcionamento dos processos políticos. Segundo Luciano, o saber não é um pré-requisito para ser conselheiro, “porque aí você estaria colocando barreiras para a pessoa militar e ser conselheiro de saúde.” Mas ambos alegam que não é possível avançar na democratização das políticas com uma participação ingênua em termos de conhecimentos.

Conforme relata Gilson, se notam esforços do conselho para equalizar os saberes por meio da oferta de cursos de capacitação. Mas, para João, a quantidade de informação concentrada em curto período de tempo associada ao excesso de atividades atribuídas ao conselheiro, impõe limites à absorção desses conhecimentos, e resulta em cursos pouco eficazes. Ainda, que o conselho é um lugar marcado pela diversidade, o que dificulta pensar em cursos de capacitação como possibilidade de formação de pessoas para participar de processos deliberativos.

Gilson: a coisa é muito difícil, tem o LOA , as leis, com muita codificação, tudo muito espalhado, até a gente que tá a não sei quantos anos na gestão estamos aqui oh.. olha aqui o tamanho do nosso plano plurianual. Então a coisa é complicada, a gente precisa de ter tabelas, geradas por computador, a gente precisa ter técnicos para orientar. Mas dá pra fazer uma ação legal, a gente precisa estar sempre qualificando, né.

João: Só que infelizmente através da ... da demanda A demanda demais, cê entendeu? Você acaba, as pessoas acaba assim ... esquecendo o aquilo que ele fez. A gente aprende .. vê ... o financiamento. Assim, igual eu falei pra você, ninguém é formado pra isso, um cursinho de 1 semana, 2,3 dias isso ai não forma ninguém.

Jeferson também apresenta seus argumentos questionando os benefícios do curso de capacitação, por estes se restringirem a conteúdos formais. Para ele, formar um conselheiro representa um desafio, pois este deve atuar num ambiente dinâmico, que obriga o sujeito a se reinventar a cada mudança no cenário político e econômico.

Jeferson: [...] eu já vi cursos de conselheiro que... nós já fizemos.. montamos um curso de conselheiro muito bom.. olha.. a primeira coisa, se você me perguntar o que o controle social, ... o que é um controle social? Não está acabado.. ele tem que ser dinâmico, nunca vai ser acabado. E ele vai variar no seu conceito, a sua prática de acordo com o momento político. O momento econômico, o momento político.

Outra preocupação dos entrevistados é com o caráter de manipulação que o curso pode assumir, a julgar pelo risco de serem conduzidos por lideranças nocivas ao controle social. Ou seja, para os entrevistados o curso é passível de influências daqueles que não trabalham em prol da promoção do controle social. Luciano infere a necessidade de prestar atenção no papel do ofertante do curso, para evitar que pessoas possam utilizar deste espaço de maneira velada para passar outra ideologia, infiltrar outros interesses que não passam por processos democráticos e enfraquecer o controle social. Nota-se nas falas de Luciano e Gilson sentimento de desconfiança, principalmente em relação ao gestor, segmento presente no conselho e, segundo eles, que normalmente figura como principal ator nos processos de capacitação.

Luciano: Eu acho que isso é importantíssimo. Acho que isso é importantíssimo, mas vai depender muito também de quem vai dar estes cursos de qualificação. Se são pessoas isentas de interesses na gestão.. Se são realmente pessoas do meio acadêmico.. É complicado você montar um curso desse porque é um curso bem eclético, ne.

Gilson: Então são os gestores, em grande parte são o pessoal dos gestores que vão estar capacitando e alguns conselheiros que já tem uma formação, conselheiros mais antigos que já tem algum grau de conhecimento, eles funcionam como tutores nas regionais. Tem que ver.

Tal desconfiança é também observada por Sampaio (2006) e Araujo (2007) quando estes alertam para possíveis manobras na oferta do curso de capacitação, quando oferecido pelo Estado, como a de transformar estes cursos em mecanismos de tutela e de cooptação e de introduzir nos conselhos a lógica governamental.

A despeito das preocupações apresentadas que se referem às limitações dos cursos formais para contribuir para fomentar a capacidade deliberativa e, ainda, dos riscos que podem impor aos participantes, os entrevistados apontam para bons resultados obtidos com os cursos de capacitação. Como exemplo, os esclarecimentos sobre as leis e sobre os direitos e deveres dos cidadãos no exercício do controle social, que, segundo eles, contribui para aprimorar as capacidades deliberativas dos conselheiros.

De maneira geral, os entrevistados compreendem as contribuições dos processos deliberativos e cursos de capacitação para melhorar a argumentação dos conselheiros. Para eles, aprimorar as capacidades deliberativas pode resultar na aproximação entre governo e governado e possibilitar, no futuro, equilíbrio em termos de saberes entre os segmentos que compõem o conselho.

Embora Adalberto reconheça as vantagens apresentadas relativas aos saberes proporcionados pelo conselho, e, ciente das assimetrias que permeia este espaço dito democrático, ele sinaliza para a necessidade de subsidiar as discussões com conhecimentos que parecem faltar na pluralidade de vozes que se escutam no conselho, conhecimentos que estão associados a questões burocráticas ou legais e não unicamente a questões políticas.

Adalberto: [...] eu gosto muito do conselho municipal porque você não precisa ter um curso superior pra estar aqui. Tem algumas pessoas que tem nível superior, médio, básico então nem todos têm o mesmo entendimento e hoje no conselho sabemos que a gente precisa ter um conhecimento técnico em algumas áreas que precisa ter um contador, precisa às vezes ter um advogado ou até mesmo um técnico da área da saúde pra explicar algumas coisas. É que o conselheiro não sabe o que é fica até acanhado de perguntar o que está sendo aprovado e fica sem graça e pegar e votar sem saber no que está votando.

Eduarda, neste sentido, sinaliza para a necessidade de fortalecer os vínculos com a rede que já se encontra formada em torno da política de saúde. Para ela, este pode ser um meio para qualificar as deliberações públicas. Eduarda também sinaliza para a necessidade de investir em formações de lideranças, para preparar pessoas para atuar no processo político, independente da

temática, cujas contribuições para fomentar as capacidades deliberativas se referem a compreensão sobre o funcionamento do sistema.

Eduarda: O conselheiro precisa ter conhecimento. Ele não precisa entender das doenças, eu não preciso deter os saberes. Eu tenho é que me associar, trabalhar em redes, conhecer as pessoas, as pessoas me explicarem, me ensinarem, e aquele conhecimento vai passar por mim e vai embora também. Entendeu? A linguagem é que vai definir se ele vai entender ou não. Não é o assunto, é a linguagem. [...] Então tem essa coisa de não compreender esse lugar no controle .. e eu acho que falta esse investimento realmente os conhecimentos mínimos, né, investimento mesmo em lideranças.

Manoel também reconhece as vantagens da rede de apoio para o aprimoramento das capacidades deliberativas e aposta no autoconhecimento. Segundo ele, os conselheiros contam com uma rede de apoio na sua própria secretaria executiva, ocupada por pessoas capacitadas para prestar os esclarecimentos necessários para o exercício do seu papel. Além disso, aponta para a existência de materiais que podem ser consultados que contribuem para construir o saber, mas exigem um esforço individual do conselheiro na busca do conhecimento.

Manoel: [...] a gente aprende Simone, o que a gente aprende, se a gente tiver dificuldade de alguma coisa, a gente pede informação eles, e eles as vezes dá, ta.. ajuda a compreender melhor os direitos dos usuários..A. muito, mas muito mesmo.. eu tenho as apostilas lá.. eu podia ter trazido elas, mas as apostilas que vem do ministério da saúde.. tem tanta coisa boa que a pessoa não sabia e passa a saber.. ta, passa a saber.

Em geral, os conselheiros compreendem que o desenho institucional do conselho, as suas reuniões plenárias públicas, as comissões de assessoramento, as câmaras técnicas, este conjunto de espaços deliberativos forma um local fértil para a aprendizagem política. Entretanto, há constatação de que cada vez mais as pessoas defendem interesses individuais e ou de grupos e que há uma fragmentação no conselho que tem dificultado a cooperação entre os membros, o que na opinião dos entrevistados fragiliza o conselho.

Formação de Governos Reflexivos

Dentre os resultados esperados com a aprendizagem gerada junto ao conselho de políticas públicas, a partir do exercício da democracia em espaços dialógicos, tem-se a expectativa de contribuir para formar governos mais reflexivos, que justificam as suas decisões para os interessados na temática, que reveem as suas decisões, se mostrando sensíveis às manifestações sociais, aceitando e incorporando as críticas dos cidadãos em sua gestão (FUNG, 2004; GUTMANN & THOMPSON, 2004). Entretanto, este não tem sido um comportamento observado junto aos gestores públicos. Como justificativas apresentadas pelos entrevistados, o não reconhecimento por parte do poder público do conselho como um lugar para definir os rumos da política de saúde e, em consequência, se percebe a ausência do segmento gestor dos processos deliberativos.

Segundo Wanda, o segmento gestor – que ocupa 25% dos assentos no conselho, formado pelos prestadores de serviço público e privado – se encontra ausente do cotidiano do conselho, “[...] geralmente, eles não comparecem, comparecem muito não. Claro que tem seus retrocessos né, mais eu acredito que, que o pessoal vai amadurecendo, né.”

De acordo com Nilda e Laene, nos primeiros anos de existência do conselho, cuja presidência era ocupada pelo secretário de saúde – que estava vinculado ao partido dos trabalhadores –, o governo não somente se fazia presente, inclusive com a presença do prefeito, como justificava suas decisões no âmbito do conselho, o reconhecendo como ente político importante com poder decisório. Elas relatam, ainda, que nos anos seguintes, no final da década de 1990, a situação se modificou e que embora a presidência tenha sido assumida por trabalhadores ou usuários, ocorreu um esvaziamento do conselho por parte do governo, que pode estar justificado por divergências ideológicas, uma vez que passou-se a lidar com governos de bases não progressistas.

Laene: O gestor faz os projetos, põe os projetos para acontecer e só depois o conselho fica sabendo. Então há um descompasso.. A lógica tem sido essa... porque eu acho que é o seguinte, o gestor não tem a concepção do direito do conselho. É direito de o conselho participar da discussão. O conselho nato tem só o dever de ir discutir a política que o gestor propôs ou que já está implementada.. entendeu? Então essa visão desse... eu diria.. desse ideário político conservador, não é uma visão de direito da sociedade participar. Sabe?

Atualmente, conforme relata Laene e os demais entrevistados, o governo mantém uma postura autoritária e centralizadora e se mostra mais ou menos aberto ao diálogo a depender dos ideários partidários e dos interesses privados ou da coincidência dos projetos do governo com os projetos do conselho. Assim, segundo Maria, o gestor ao contrário de fomentar o conselho, o impõe entraves, porque está ciente que “[...] com fiscalização, com investimento, eu acho que o SUS.. acabaria até esses planos de saúde que existe... acabaria.”

Os entrevistados não consideram que o conselho tem contribuído para governos mais reflexivos e também não reconhecem iniciativas por parte dos gestores com vistas a fomentar a participação do conselho nos processos de formulação ou implementação das políticas de saúde. Perguntados sobre a capacidade do conselho em influenciar as decisões ou o comportamento dos gestores, eles responderam que o conselho consegue fazer com que o gestor mude de estratégia, mas enfatizam que o poder executivo sempre faz o que bem quer.

Acrescentam que o conselho não é reconhecido pelo governo nem mesmo como consultivo. Para os entrevistados, para ser consultivo a consulta deve anteceder a ação e, como explica Maria e Nilda, o conselho por vezes é atropelado, usado e manipulado pelo gestor público, e assim, sua autonomia se torna restrita, o que diminui o seu poder para provocar efeitos sobre o governo. Como exemplo, elas discorrem sobre o Plano Plurianual, que no ano de 2013 foi

submetido à apreciação do conselho após encaminhamento ao poder legislativo. Ou seja, as decisões sobre PPAG se deram de forma restrita à opiniões dos tecnocratas e não fundamentada em processos democráticos.

Maria: Nós vamos discutir, mas já está lá na câmara.. o PPAG nós vamos discutir aqui, mas já está lá na câmara. Não passou pelo conselho. Então assim, são duas coisas ruins, que ele não pode ter essa atitude.

Nilda: [...] eu assim, acho que eu acho que o secretário sumiu um pouco do conselho porque neste um ano nós tivemos muito embate com a secretaria.. várias questões que a gente conseguiu no conselho, a gente só conseguiu porque a gente tava dentro do gabinete. Dentro do gabinete.. e aí.. Democrático você convida a sociedade para participar.. Agora a sociedade participa de assuntos menos polêmicos, os mais polêmicos você arruma outro jeito de resolver.

Para Brugué (2011, p. 168), em uma deliberação, *a decisão não pode estar tomada de antemano e, tampouco, se pode debater e debater sem alcançar um resultado claro e tangível*. E é exatamente o que parece acontecer no conselho estudado, conforme pode notar no relato apresentado por Maria.

Nilda complementa dizendo que não são todas as decisões políticas da área de saúde que passam pela apreciação do conselho. Para ela, o ato de justificar decisões em processos deliberativos não é compreendido pelo gestor como algo necessário. Luciano concorda com Nilda e acrescenta que “... se ele resolver em dois tempos ele aprova isso lá.. lá com a câmara.. e sem divulgar, sem consultar o conselho pra isso. Quando o conselho assustar já está aprovada a legislação.”

Outro exemplo do enfraquecimento do conselho enquanto espaço deliberativo, que o inviabiliza em contribuir para governos mais reflexivos, é a ação do gestor na condução da política de medicamentos. Segundo Gilson, o projeto referente à política de medicamentos foi recusado no conselho de saúde e o chefe do poder executivo, utilizando o poder da caneta, o implementou como política de assistência social. Assim, Gilson observa a verticalização de poder na esfera pública, a partir da combinação de práticas autoritárias e clientelistas que resulta na fragilização da própria democracia.

Gilson: Nós tivemos alguns eventos. A política de medicamentos.. Quando veio a farmácia popular, o conselho rejeitou aqui em B.H., a farmácia popular.. vetou na comissão de financiamento; orçamento.. aqui .. eu não sei se no país todo.. mas aqui ela é implantada com.. com.. pela política social e não pela secretaria municipal de saúde.

Carvalho et al. (1999), em sua investigação sobre as contribuições dos conselhos, inclusive de saúde, para o desenvolvimento local, identifica que as relações com o governo estão permeadas por práticas contraditórias que dificultam a construção de padrões sociais mais igualitários e infere que o governo precisa rever esta relação com o conselho, se dispondo a

ouvir e negociar com a representação as propostas de intervenção, assumindo o seu lugar de executor das políticas.

Quanto aos gestores representantes dos prestadores de serviço privado, de maneira geral, os entrevistados os criticam. Para eles, os gestores privados do setor de saúde não participam das discussões públicas, não ocupam o espaço que lhe é atribuído, exceto para discutir assuntos de interesse privado ou quando por imposições legais são demandados seus esclarecimentos.

De acordo com as falas dos entrevistados, o que foi possível observar é que o governo contribui mais para aumentar a assimetria em termos de saberes e poder do que para fomentar processos dialógicos e a consolidação do espaço deliberativo. Para eles, trata-se de uma herança da ditadura que ainda se faz presente, refletindo traços do insulamento burocrático ou centralização de poder no executivo, embora travestida do regime democrático. Como resultado, o conselho parece não contribuir para governos reflexivos, mas sua ação é fortemente influenciada por posicionamentos dos governos.

Considerações sobre a pergunta

Retomando a pergunta inicial “Em que resulta o aprendizado gerado?” Para os entrevistados, os conselheiros são os que mais se beneficiam do processo de aprendizagem que se realiza de maneira mais efetiva por meio do exercício das funções a eles endereçadas, no entrelaçamento das relações na prática cotidiana, cujos benefícios se traduzem na oportunidade em qualificar os discursos para deliberar e melhorar as suas relações. Na prática conselheira está a oportunidade de fomentar as suas virtudes e atitudes, embora esteja também sujeito a vieses de práticas não democráticas.

Quanto à sociedade, eles afirmaram que a sua presença no espaço conselho ainda é acanhada, mas que uma vez presente, ela teria a oportunidade de se conscientizar sobre o exercício da cidadania. Devido à desinformação, a falta de iniciativa governamental ou mesmo por desinteresse, não se observou ganhos substantivos para a sociedade em termos de aprendizagem política.

Quanto ao governo, este parece manter um discurso em prol da democracia deliberativa, mas segundo os entrevistados, embora encontre no conselho um local para escutar das demandas da sociedade, este utiliza práticas pouco democráticas e historicamente vem se omitindo de justificar suas decisões processos deliberativos. Este comportamento tem inviabilizado reflexões que poderiam levar ao aprendizado e a decisões coletivas mais legítimas.

A síntese dos principais resultados esperados e observados é apresentada no Quadro 3. Por um lado, todos parecem acreditar nas possibilidades do conselho se fortalecer com o fomento da consciência cidadã e das capacidades deliberativas, o que significa a possibilidade para inverter a relação de submissão ao governo. Por outro, salientam os desafios para consolidar o conselho enquanto espaço deliberativo, devido à usurpação do espaço por interesses escusos, tanto por parte do segmento gestor, quanto dos representantes da sociedade.

Quadro 3 - Síntese dos efeitos “educativos” esperados e observados

| EFEITOS EDUCATIVOS | | |
|--------------------|--|---|
| PÚBLICO | EFEITOS ESPERADOS | RESULTADOS ENCONTRADOS |
| SOCIEDADE | Fomentar a consciência cidadã | |
| | <p>Conscientizar a sociedade sobre os direitos e deveres e contribuir para o desenvolvimento do senso crítico.</p> <p>Contribuir para o engajamento cívico e para criar condições para que os cidadãos possam participar dos processos democráticos.</p> | <p>Há uma sinalização positiva por parte da sociedade em desejar conhecer mais o conselho, quando esta é informada sobre ele. Mas parece que o conselho não tem visibilidade na sociedade, que, em geral, o desconhece.</p> <p>Ao aprender sobre o lugar as pessoas tendem a participar mais, mas a realidade apresentada é de uma sociedade apática politicamente e de um espaço esvaziado.</p> |
| CONSELHO | Aprimoramento da capacidade deliberativa | |
| | <p>Participação direta nos assuntos públicos que tendem a aperfeiçoar qualidades, morais, práticas e intelectuais, preparando os conselheiros para se inserem nos processos deliberativos.</p> <p>Democratizar os saberes para melhorar e reforçar os argumentos para que se tenha igualdade política.</p> <p>Gerar o aprendizado político, estando relacionado a princípios democráticos.</p> | <p>São percebidos esforços para capacitar os conselheiros por meio de cursos, no exercício da função e por meio de participações em eventos. A aprendizagem é considerada como um benefício que se pode esperar do conselho, mas são apontados riscos de naturalizar práticas corporativistas e clientelistas que estão presentes no dia a dia do conselho e enfraquecem os processos deliberativos.</p> <p>Espaço fragmentado, marcado por diferenças de saberes entre os segmentos, transformando a deliberação pública numa concentração de poder, prejudicando a cooperação entre os membros.</p> <p>O conselho é compreendido como um espaço fértil para gerar aprendizado político, mas devido a disfunções do processo democrático, práticas de políticas partidárias são aperfeiçoadas.</p> |
| GOVERNO | Formação do governo reflexivo | |
| | <p>Governos mais reflexivos, aproveitando do espaço deliberativo para escutar as manifestações sociais, incorporando as críticas dos cidadãos em sua gestão.</p> <p>Tomada de decisões de maneira democrática. Governo sensível às manifestações sociais.</p> | <p>O segmento gestor parece não reconhecer o conselho como um lugar para definir os rumos da política de saúde. Representantes comparecem pouco às reuniões e se encontram ausentes do cotidiano. Mantém uma postura autoritária e centralizadora e se mostra mais ou menos aberto ao diálogo a depender dos ideários partidários.</p> <p>Decisões tomadas de antemão, submetidas ao conselho para cumprir com o formalismo. Ações que fragilizam a democracia. Governo com dificuldades em escutar e incorporar as manifestações sociais.</p> |

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

8.4 Efeitos Normativos

A quarta dimensão de análise “efeitos normativos”, refere-se aos efeitos esperados em termos de melhorias das condições formais para permitir ao conselho se consolidar e avançar enquanto espaço deliberativo. Tais efeitos foram definidos a partir de uma perspectiva teórica voltada para procedimentos, fundamentada nas concepções de Cohen (2008, 2009) e Benhabib (2009), que embora não ignorem conceitos substantivos – como crenças, valores, não discriminação –, a preocupação se volta para as implicações da democracia. Assim, os autores apresentam condições que serão mostradas a seguir, que para eles devem ser satisfeitas pelos arranjos sociais e políticos que institucionalizam a justificação deliberativa.

Considerando que a democracia deliberativa está organizada em torno de um ideal de justificação política (COHEN, 2008), fez-se a opção por utilizar os argumentos dos referidos autores para analisar os efeitos normativos ou procedimentalistas estudados no conselho de políticas públicas objeto desta investigação. Acredita-se que os efeitos normativos juntamente com os efeitos educativos, uma vez observados, podem resultar em qualidade deliberativa.

Assim, para compreender os efeitos gerados em termos de procedimentos, buscou-se trabalhar a partir das questões orientadoras: **1) Quais as implicações dos procedimentos para os públicos que compõem o espaço deliberativo? 2) Em que medida as normas contribuem para legitimar o conselho?** Com a primeira pergunta busca-se compreender se os procedimentos representam possibilidades de aprimoramento das condições formais do conjunto de públicos que interagem no conselho, contribuindo para qualificar os processos deliberativos. Com a segunda, compreender se os procedimentos resultam em contribuições para legitimar o conselho enquanto espaço deliberativo.

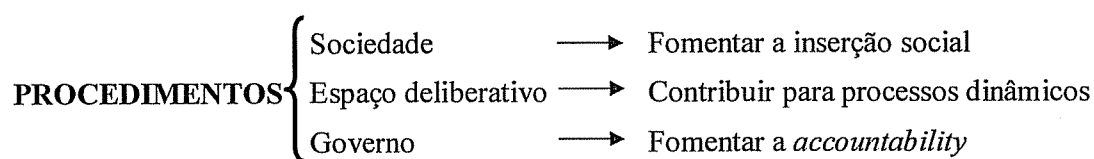
Quais as implicações dos procedimentos para os públicos que compõem o espaço deliberativo?

De acordo com a teoria de Cohen (2009) para que os princípios democráticos sejam preservados, há necessidade de definir condições para que os processos argumentativos possam influenciar o sistema, o que significa determinar uma situação inicial justa. Isto inclui definir o lugar e as condições de funcionamento, dando um formato institucional à democracia deliberativa, conforme afirma Avritzer (2000).

Em síntese, devem ser estabelecidas condições para que a sociedade seja inserida diretamente nos processos deliberativos, para que as normas de funcionamento estejam respaldadas em

princípios democratizantes e para que os governos vinculem as políticas às decisões do espaço deliberativo. Como resultado esperado, um conselho dinâmico contribuindo para a inserção da sociedade nas discussões políticas, e um governo responsável perante a sociedade, o que justifica as categorias inseridas no modelo analítico, ora apresentadas na Figura 7, que guiarão a análise: a) Fomentar a inserção social; b) Contribuir para processos dinâmicos; c) Fomentar a *accountability*.

Figura 7 - Efeitos Normativos



Fonte: Modelo analítico elaborado pela autora para coleta e análise dos dados

Fomentar a inserção social

A proposição do conselho, assim como de outros mecanismos de controle social implementados no Brasil a partir da Constituição de 1988, se deu por considerar que os controles administrativos clássicos (como CGU, tribunal de contas, poder legislativo) não são suficientes para realizar o projeto de democracia pautado na inserção do cidadão nos processos políticos. Com o conselho ou com outros espaços ou processos deliberativos – como fóruns e orçamento participativo – o que se busca é investir a sociedade de “poder” para legitimar as decisões políticas e/ou responsabilizar os dirigentes pelo mal uso dos recursos públicos.

Em suas regras, há uma expectativa de que o conselho possa funcionar como mecanismo de controle e que provoque um efeito político junto à sociedade, proporcionando a ela oportunidade de usufruir do conselho como meio de aprendizagem e de desenvolvimento da cidadania.

As normas que institucionalizam o Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte o definem como um local público, não colocando nenhum tipo de restrições à participação social nos processos deliberativos. Ao contrário, atribui à sociedade o direito a voz durante as reuniões plenárias ou nas câmaras técnicas. Trata-se do reconhecimento da importância de se ocupar o lugar com aqueles que são afetados pela política de saúde. Reconhecimento este evidenciado em todas as falas dos entrevistados e enfatizado por Eduarda. Para ela, a melhor maneira de contar com o apoio do cidadão no controle e nas proposições políticas é dando a

ele a liberdade necessária (ausência de uma condição de dependência) para se manifestar, expressar sem o comprometimento com acordos políticos ou de grupos, entendendo a liberdade como princípio fundamental na democracia. É esse direito que os entrevistados afirmam que permite ao cidadão se tornar protagonista na política de saúde.

Eduarda: [...] é um lugar aberto que eu posso participar como cidadã.. eu não preciso ter .. eu vou ter voz e não vou ter voto.. que eu acho muito melhor.. é uma posição mais confortável.. Eu posso ir .. na medida que eu tenho voz.. eu posso falar falar falar.. sem o compromisso até .. ne de estar fazendo acordos, né.. de estar de um lado ou de outro.. estou defendendo ali .. eu falo que é a defesa mais genuína dentro do.. dentro do controle social pra mim é o sujeito que vai lá apenas para lutar pela política pública... ele não tá ali como conselheiro.. ele está ali como cidadão.. é o melhor controle social que existe.

Valéria relembra as oportunidades proporcionadas com a criação do conselho, que estão em consonância com a proposta de criação do SUS no Brasil. Valéria também afirma que o conselho representa uma conquista de uma sociedade ativa que se organizou ao ponto de influenciar o sistema e garantir o seu espaço nos processos políticos. Como resultado do ativismo social observado na década de 1980 e início de 1990, tem-se o conselho organizado com normas (procedimentos) cujos objetivos se assemelham aos objetivos apresentados na teoria da democracia deliberativa.

Valéria: Então esse espaço, ele permite isso para o cidadão, permite isso pro trabalhador, usuário. Permite você ser, é... protagonista da sua saúde, né. Do seu cuidado, da atenção à saúde da sua comunidade, da condição de saúde da cidade. Então a importância é nesse sentido. E de, é... efetivar mesmo, de consolidar, um, uma conquista. Uma conquista da sociedade. Que é o controle social sobre as políticas públicas. Então o espaço é pra isso, e é um espaço que foi conquistado pelos diversos segmentos da sociedade e que a gente tem que consolidar. E que é com a participação.

No que diz respeito à participação do cidadão comum, trata-se de fomentar a inserção da sociedade de maneira direta ou por meio de representação nos processos deliberativos e garantir o pluralismo (COHEN, 2008), aumentar o engajamento cívico, revertendo à condição de desvantagem do cidadão comum no processo político (FUNG, 2004), possibilitando aos cidadãos sair de uma situação de passividade diante dos ordenamentos legais. Trata-se de reconhecer na sociedade uma força propulsora para gerar uma comunidade política e qualificar as deliberações coletivas.

Entretanto, como já observado nos efeitos educativos e, de acordo com o relato de Pedro, abaixo, embora desde a criação do conselho a inserção da sociedade interessada na política de saúde na cidade de Belo Horizonte se encontra assegurada por normas legais, o que se observa é que esta sociedade ainda não ocupou este conselho em estudo.

Pedro: O regimento garante condições, mas a população que não quer buscar as garantias que eles tem. Garante que a gente tem direitos e que podemos buscar,

mas as pessoas não querem. É um espaço que precisa ser ocupado.. O brasileiro só que as coisas mastigadas.

Assim, os entrevistados observaram que ter normas e realizar reuniões públicas parece não ser suficiente para atrair interessados para as arenas de discussões sobre a saúde pública. O que pode ser considerado um problema enquanto condições para que se realize um processo deliberativo de qualidade, considerando que “o que faz da democracia deliberativa democrática é uma definição expansiva de quem está incluído no processo de deliberação” (GUTMANN & THOMPSON, 2004, p. 26)

Segundo os entrevistados, o motivo da não ocupação deste espaço pelos cidadãos é a falta de visibilidade do conselho, a falta de legitimidade do sistema de representação e a apatia social. Eduarda sinaliza que “há tensão e sempre ali.. interna né.. mas com relação a sociedade eu acho que dormimos em berço esplêndido literalmente. No que diz respeito ao conhecimento dos conselhos”. O que também foi observado por Adalberto, a saber

Adalberto: Então a gente tem que fazer alguma forma pra a sociedade passar a reconhecer não só o conselho municipal de saúde, mas os vários conselhos. Será que representa a população? Será que a população sabe que é discutir dentro do conselho? Isso precisa é trazer essas informações para a sociedade.

Os entrevistados demonstram a necessidade de enfrentar desafios para que a sociedade ocupe o espaço para ela criado, que passam pela garantia de autonomia para se formar proativo e participativo. Segundo eles, a não ocupação efetiva do espaço impõe dificuldades para manter canais de comunicação com o público interessado. Público este que, para Nilda, desconhece a existência do conselho. Ela observa que a mesma sociedade belo-horizontina que no passado recente foi responsável pela criação do conselho, hoje não o reconhece. O risco desta situação, segundo Laene e Nilda, é o conselho ter o fim em si mesmo.

Laene: [...] eu costumo dizer que se o conselho for fechado a sociedade não vai sentir falta dele não. Porque? O conselho não tem visibilidade na sociedade. Apesar de estar ali.. igual você viu ontem... de muita briga... muita luta... muita defesa de ideia e tal.. mas, ele não tem uma visibilidade na cidade.

Nilda: Quando eu falo do curso de capacitação dos conselheiros, teve um ganho porque a gente conseguiu ultrapassar um pouco as barreiras, a gente conseguiu levar a propaganda da capacitação para o ônibus, para o jornal do ônibus.. e isso tudo foi através do conselho.. não foi através da secretaria nada disso.. E através da divulgação do ônibus a gente viu o tanto de telefonema que gerou. Eles achavam que conselho era coisa paga.. ah.. tá .. capacitação de conselheiro, o que é isso? Depois que eu fizer a capacitação a prefeitura vai me contratar? Sabe? Então aí depois conversando com as pessoas, porque aí a gente colocou os telefones dos conselhos distritais e do conselho municipal.. aí você tinha a oportunidade de falar assim.. não.. existe um conselho, existe um espaço e vocês podem participar, ne.. Desconhecimento mesmo.. sabe? E aí eu acho, eu acho não, passa pela vontade política mesmo.. para que isso aconteça.. é importante pra eles o que, que precisam conhecer conselho, ne.

Como alternativa, Valéria compreende que o conselho precisa se apropriar da legislação e consolidar o espaço existente. Ela relata que falta a participação social, mas falta o conselho se apropriar de si mesmo “e incluir a sociedade na construção e na preposição da política pública, na elaboração, no acompanhamento”. O que Valéria explica parece ter tomado forma de um consenso entre os entrevistados, que é uma autocrítica em torno da qualidade da representação. Como já mencionado na dimensão “participantes” tem-se no conselho uma representação desconectada do seu público alvo, o que leva Adalberto a questionar: *Será que de fato a sociedade acha que este espaço representa ela?*

Além disso, percebe-se nos depoimentos dos entrevistados que há preocupação com certas práticas do sistema político que, segundo eles, se infiltram no conselho e o descaracteriza, projetando o conselho negativamente para a sociedade, dificultando a atuação dos conselheiros, como explica Jeferson.

Jeferson: [...] o povo não gosta disso é porque o conselho não está resolvendo nada. Porque se o conselho começar a resolver e se o gestor não usar do poder que ele tem para cooptar usuário porque ele tá lá porque é uma parente dele.. porque muito usuário vai para o conselho e muito tá certo.. porque.. porque eu tenho um problema na família e eu tenho que resolver o problema, uma doença crônica que precisa ter encaminhamento constante, uma coisa que precisa, chega lá e muda, pera aí, a coisa é maior.. estou resolvendo para todo mundo.. mas enquanto você ficar com esta filosofia que o conselheiro tem o direito de indicar três pessoas para uma cirurgia de catarata...

Outra justificativa apontada para a não ocupação do espaço deliberativo é a apatia social. As falas normalmente sugerem que a sociedade não comparece, não se interessa, não compreende ou simplesmente não se faz presente. Existe um componente cultural que não se pode negar, devido ao histórico político brasileiro. Segundo Brugué (2011) embora se tenha em espaços democráticos o objetivo de recuperar a política e, portanto, tem-se na deliberação uma boa forma de tomar decisões e de executá-las, os condicionantes culturais não opinam do mesmo modo. Implicitamente notam-se nas opiniões que a sociedade ainda não substituiu a racionalidade tecnocrática pela racionalidade deliberativa.

Ainda assim, a ausência que hoje se observa da sociedade civil organizada não inviabiliza o funcionamento do conselho. Torna-se importante ressaltar que o conselho deve funcionar por força de lei, que condiciona repasses de recursos públicos aos Estados e municípios ao efetivo exercício do controle social. Entretanto, como comentam Luciano e Gilson, com a ausência da sociedade civil abre-se espaço para inserção de outros grupos com interesses díspares, e em alguma medida são percebidas no conselho práticas de cooptação e manipulações políticas.

Luciano: Eu acho que muitas coisas deveriam ser melhoradas e existe também, acho que um pouco o reflexo do povo brasileiro também, porque o brasileiro não gosta de política, não gosta de participar, prefere que a pequena minoria tome as grandes decisões que vão afetar a vida da minoria.

Gilson: Mas a participação é pequena. Ela surge quando tem ali um interesse .. um interesse quase que individual. Ou de uma pequena coletividade. Alguém lá vamos discutir a saúde na cidade... raramente aparece alguém com este objetivo.

O que se observa é que a sociedade não se apropriou do seu direito e que somente com procedimentos definidos não se pode fomentar a inserção social. A ausência da sociedade é percebida como o abandono do lugar, que na falta daqueles que lhe deram forma, deixa de expressar segurança e garantir ao cidadão sua condição de agente político. Segundo Martins (2010), a falta de mobilização da sociedade e de segmentos organizados fragiliza a capacidade de pressão social que garantiria a força, legitimidade e representatividade nas negociações de interesse público.

Contribuir para processos dinâmicos no CMSBH

A Constituição Federal brasileira de 1988 inova ao configurar o “bem comum” como finalidade ou objetivo para o governo e para a sociedade. Assim, a solidariedade – que assume um significado de responsabilidade pelo bem alheio – passa a ser a base para a construção das relações sociais. Ou seja, de acordo com a Constituição Federal, os processos políticos devem ser baseados na razão prática²², na deliberação, para que se tenha uma democracia pautada no bem comum, nos interesses coletivos. Neste sentido pode-se dizer que a democracia brasileira se assemelha à democracia deliberativa, em termos formais.

Segundo Benhabib (2009), a participação na deliberação deve ser governada por normas de igualdade e simetria, garantindo uma argumentação equitativa. Trata-se da estrutura de condições institucionais que facilita a discussão livre entre cidadãos iguais (COHEN (2009)). A liberdade e a igualdade²³ são definidas pelos teóricos deliberacionistas como condições mínimas atribuídas aos cidadãos (ou aos seus representantes) que se inserem em uma forma de governar na qual se privilegia o intercâmbio de argumentos, que se realiza de forma pública e de maneira compreensível, para justificar as decisões concretas que podem ser revisadas no futuro (BRUGUÉ, 2011).

Perguntados sobre a importância das normas legais para o funcionamento do conselho, Wanda, Rogério e outros entrevistados acreditam que elas são fundamentais para o conselho

²² Habermas (1997), em *Direito e democracia* (V. II, p. 19), trata razão prática como base do procedimento democrático, busca por melhores soluções, cujas regras extraem seu conteúdo normativo das condições de validação da ação orientada pelo entendimento, da estruturação linguística e da forma de socialização comunicativa.

²³ Trata-se de um esforço para afirmar as condições para que ocorra a deliberação pública e livre de constrangimentos (COHEN, 2009; BENHABIB, 2009; BOHMAN, 2009). Em termos de igualdade política significa iguais oportunidades para oferecer e aceitar as razões que justificam as regras e a ação coletiva. Implica que as opiniões e preferências dos participantes sejam determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação (COHEN, 2009; BENHABIB, 2009).

se fortalecer enquanto instituição deliberativa e se organizar para inserção dos debates públicos. Todos os entrevistados as compreenderam como importantes para garantir a permanência do espaço criado, mas não as reconheceram igualmente importantes em termos de garantias de condições justas para que a deliberação ocorra.

Segundo os entrevistados, de maneira geral as normas contribuem para que se tenha um sentimento de valorização do conselho, devido ao seu potencial para equilibrar as forças de poder, como se nota na fala de Jeferson. Mas em seus depoimentos, os entrevistados sinalizam preocupações com as constantes ameaças percebidas no cotidiano do conselho, que resultam em insegurança e impõem dificuldades, inclusive para refletir sobre as suas próprias normas de funcionamento, como comenta Adalberto.

Jeferson: O conselho municipal de saúde de Belo Horizonte tem um detalhe bonito (que na verdade já tentaram tirar...) de iniciar as reuniões com informes.. primeiro porque as vezes não deu quorum, segundo que está claro, um órgão deliberativo, né, e um órgão mais importante que deliberativo, não é só deliberativo, ele é um órgão colegiado ué. O que quer dizer colegiado? Todo mundo manda igual. Então não pode ninguém fechar a porta do conselho. Se o plenário é deliberativo, um informe daquele lá pode virar pauta. Pode ou não pode?

Adalberto: [...] resistência muito grande do de alguns conselheiros na questão da do nosso regimento que precisa ir pra câmara né quando tiver e então é isso a relação é de acordo com a gestão né é lógico que tem muita resistência né a questão da privada como se faz o acompanhamento são muitas decisões que são tomadas aqui né.

Para os entrevistados, o regimento interno é o principal instrumento normativo, no qual tem-se implícita a preocupação por instituir garantias quanto às formas de comunicação democráticas. O regimento que se encontrava em vigor no conselho no momento de coleta de dados foi aprovado em 1998 e, ainda assim, é considerado um avanço, principalmente, por instituir a paridade e afastar o segmento gestor da presidência. Desde esta data, a presidência do conselho passou a ser assumida alternadamente por trabalhadores ou usuários de saúde (VALÉRIA).

Na opinião de Valéria, há que se destacar avanços alcançados em se fazer cumprir o regimento, o que para ela contribui para tornar o conselho dinâmico. Mas Valeria alerta para os desafios que se apresentam, que passam pela relação com o poder executivo, que por vezes ignora as normas e, assim, ignora o poder deliberativo do conselho. De acordo com Laene e Nilda, esta desconfiança em relação ao poder executivo tem imposto limites a atuação do conselho e inviabilizado reflexões sobre as próprias normas.

Laene: Olha, este último regimento interno nosso é de 1998, agora ele já é um regimento mais avançado, para você ter uma ideia várias outras cidades do país se basearam no nosso regimento, então ele é um regimento bem avançado. A gente teme que uma revisão dele caminhe para o retrocesso. Entendeu? E não para garantir os avanços que ele tem.

Nilda: É muito relevante.. se não fosse o regimento do conselho e estas resoluções.. isso aí deixaria uma brecha.. uma brecha maior ainda para que a gestão e o poder público tivesse mais desmandos mesmo.. Porque muitas questões são barradas, porque? Porque é regimental, porque tem a resolução.

O que se observa é um tensionamento. Por um lado, dá-se importância às normas de institucionalização do conselho e da política de saúde, atribuindo-las potencial para consolidar o conselho enquanto espaço deliberativo – embora na opinião de Pedro “[...] precisa é ter maior consciência das pessoas, para fazer jus dos direitos que elas têm e do que podem fazer ali.”. Mas, por outro lado, para preservar os avanços já contemplados nas normas, o conselho não realiza reflexões sobre as mesmas e, segundo os entrevistados, por vezes não se apropria dos avanços alcançados. O receio relatado por outros entrevistados é colocar em risco os avanços formais alcançados. Como resultado, segundo Victor, encontram-se pendentes reflexões sobre incorporações e atualizações necessárias para adequar às normas, por exemplo, à Resolução Federal nº 453/2012, onde se encontram definidos os critérios para o funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil.

Victor: [...] o conselho com as alterações das leis, com a implantação da 453, é.. o conselho .. o nosso regimento está muito defasado. Só que tem um grupo que defende que ele não deve ser alterado. Até no ano passado você poderia ter parlamentar participando dos conselhos. A partir da 453 você não pode ter mais. E o nosso conselho ele tem a participação de dois vereadores. Então nós estamos irregular.. Só que isso nós começamos a discutir.. sempre que ele vai para a plenária aí vem um grupo e faz com ele não vá.

Wanda admite que existe sentimento de medo em abrir possibilidades de deliberar e modificar o regimento, que é devida à possibilidade desta norma sofrer modificações ao ser submetida à câmara municipal. Para ela, colocaria em risco os avanços formais alcançados. O receio é enfraquecer o conselho enquanto espaço democrático, como transformando-o em órgão consultivo ou retornando a presidência para as mãos do secretário de saúde. Nilda também demonstra preocupações em retornar a presidência para o poder executivo e cita, como exemplo, o histórico do conselho nacional, cuja presidência era ocupada pelo Ministro da Saúde, contrariando as regulamentações constantes nas normas federais. Esta situação reflete certa descrença nas leis e na capacidade da sociedade estar inserida nos processos políticos para fazê-las cumprir, conforme relata Bruna.

Nilda: Agora mesmo a gestão estava doida para mexer no regimento do conselho e as entidades sindicais, as entidades que estão lá dentro e alguns usuários a gente é contra. Porque? Porque eles mexendo no regimento eles abrem brecha para voltar porque qualquer mudança no regimento vai ter que ir para a câmara. E dependendo da base de apoio que o prefeito pode ter lá eles podem tentar tirar o poder deliberativo do conselho de novo.. entendeu?

Bruna: As leis estão sendo aplicadas? Aí cai na descrença.. e essa descrença faz com o próprio gestor quanto a sociedade não acredite mais na lei. Então o nosso problema não está na lei.. As leis estão aí.. lógico que algumas tem falhas, mas os normativos são muito bem escritos, ne.. Mas, aí, na aplicação disso. Com as

penalidades previstas, como é que faz? [...] Mas eu acho que é uma cultura do brasileiro mesmo, porque a gente tem as leis para reger né o que deve ser feito ou o que não pode ser feito. Mas aí, cai na descrença porque, porque as punições que estão ali previstas nem sempre são aplicadas.

Os depoimentos revelam que a relação entre o conselho e o poder executivo é conflituosa. Segundo os entrevistados, embora se tenha todo o arcabouço legal para incluir a sociedade nas deliberações públicas e nas decisões políticas, o governo não reconhece o conselho enquanto espaço deliberativo e isso tem sido um fator impeditivo à sua consolidação. Para Bruna, isto contribui para a falta de legitimidade que está relacionada ao fato de se ter uma sociedade desinformada e um gestor que não acredita no controle social e, portanto, não o fomenta.

A opinião de Bruna é corroborada por Joel que, no que se refere ao fato da sociedade estar desinformada e excluída do espaço deliberativo, acredita que em parte se deve ao comportamento do governo, que: a) muitas vezes não acata as decisões do conselho do qual ele é participante nato; b) gerencia as unidades de saúde de maneira centralizadora, e c) não permite que os conselheiros tenham autonomia, uma vez que utiliza de artifícios como barganhas e cooptação para impedir manifestações contrárias ou para garantir o apoio às suas decisões.

Ainda, em se tratando do regimento, Victor apresentou outro argumento para a não reflexão sobre o mesmo. Segundo ele, o que se sobrepõe como justificativa, além das inseguranças em submeter o regimento para apreciação de outros grupos que podem restringir o poder do conselho, é o interesse de grupos em manter o seu poder. Acrescenta que esta situação do regimento reflete e muito as decisões sobre os processos decisórios do conselho, marcadas por tensões e por ausência de consenso.

O processo de reflexão sobre as normas já instituídas é importante porque pode levar a mudanças ou aperfeiçoamento, mas, principalmente, porque esta reflexão caracteriza o conselho como um espaço democrático dinâmico. Isto significa estar aberto à possibilidade de diálogo continuado, de maneira que se possam criticar, inclusive, as decisões tomadas, atribuindo à decisão um caráter provisório, no sentido de estar sujeito a questionamentos futuros. (HABERMAS, 2010; GUTMANN & THOMPSON, 2004; BENHABIB, 2009; COHEN, 2009; BOHMAN, 2009).

Outro ponto destacado em relação ao regimento, é que esta norma parece contribuir para reproduzir a burocracia dentro do conselho, instituindo procedimentos que muito se assemelham as instituições governamentais. Embora se tenha registros de depoimentos favoráveis, um sentimento de orgulho dos conselheiros por cumprir o regimento em termos de

ações de fiscalização, controle e funcionamento, em notas de campo, o que se vê é um conselho com muitas atividades burocráticas que parece diminuir a sua capacidade reflexiva.

Para Gilson, como o conselho é uma instituição que se renova pouco, o conhecimento agregado permite a apropriação das normas, mas isto não muda a sua situação em termos de submissão ao governo local. Para ele, estar submisso inviabiliza a atuação mais efetiva em termos de controle político, para o qual os conselhos de saúde foram constituídos.

Luciano concorda com os argumentos de Gilson e enfatiza que em via de regra os conselheiros não se apropriam do regimento, o que para ele compromete o desempenho do conselho. Para Rogério “o que falta é cumprir esta legislação”. Os entrevistados relatam que embora se tenha uma normatização baseada em princípios democráticos, esta não é efetivamente aplicada ou apropriada pelos conselheiros. Relatam que, em alguma medida, com as normas instituídas se busca neutralizar as diferenças entre os participantes, em termos de poder, autoridade, argumentações e outros, mas na prática isto não se viabiliza. Para torná-la efetiva, segundo Jonas, é necessário disponibilizar informação, pois “os próprios conselheiros, desconhecem muito o próprio papel deles”.

Luciano: A maioria dos conselheiros não conhecem a fundo o regimento interno do conselho de saúde. A falta de conhecimento da legislação, por parte dos conselheiros, principalmente os conselheiros usuários, mas também dos trabalhadores, compromete sim o desempenho mais efetivo.

Jeferson demonstra concordar com Gilson e Luciano, mas chama a atenção para outras regras que já deveriam existir dentro de cada um, que se referem aos conceitos substantivos, como a moral e a ética. Para ele, o conselho se enfraquece, primeiramente, quando não se observa nas pessoas as virtudes cívicas que deveriam ser o requisito para se tornar um conselheiro. Desta maneira, ele compreende as normas legais como importantes direcionadoras de comportamentos, mas, essencialmente, compreende a virtude cívica como requisito mínimo para o exercício da função de conselheiro e para que se tenha processos dinâmicos.

Jeferson: [...] eu acho o seguinte, olha, na realidade é o seguinte, o regimento tem que ter, de alguma forma você tem que ter uma regra de funcionar. Obvio que outras regras já deveriam estar dentro de você, que é a ética, a moral, apesar de ser um pouco contemporâneo. Então eu não sei se ela aparece de forma implícita ou explícita, coisa óbvia, quer dizer, eu não posso, não precisa estar dentro do regimento do conselho que você não pode viajar sem discutir com todo mundo quem vai. Isto tinha que está dentro de cada um, na prática de cada um, mas não está. E eu acho o seguinte, quanto mais forte, quanto mais detalhado o regimento interno, mais fracas são as pessoas, que precisam daquilo estar fora, não está dentro de si.

Neste mesmo sentido Jonas infere que “... os normativos são importantes, mas eu acho que não pode parar só nos normativos, ne. Com certeza tem que ter a questão da capacitação,

motivação local, ne, no município, porque se não só os normativos acho que não são suficientes não”.

Na percepção de Eduarda, as normas são planos de metas, mas para que o conselho possa contribuir para dinamizar processos, as pessoas que o compõem precisam se apropriar da realidade cotidiana e deter conhecimentos mais abrangentes. Ela justifica que trata-se de um espaço onde se lida com questões complexas, tanto no que se refere ao conteúdo de políticas públicas, quanto do ambiente social e político ao qual se encontra inserido.

Eduarda: Eu tenho que conhecer qual é a minha demanda, qual é a minha oferta, onde eu estou e onde eu quero chegar. Entendeu? É esse o papel do conselho. Se eu não tenho essa visão, não devo nem apresentar proposta.. Eu vou então fiscalizar.. Eu vou me apropriar desse primeiro e tal. Então eu percebo que as vezes tem aquela coisa utópica e tal.. porque a constituição, porque a lei, pera aí, Constituição ela é um plano de metas é uma regra geral e tal.. Eu vejo o conselho muito enfraquecido para dentro. Quando precisa crescer, de se fortalecer, até ele consegue se articular e mostrar mais forte. Mas no dia a dia é muito fragmentado, muito fragmentado.. e eu acho que falta esse trabalho.. da discussão mesmo, do sistema.. de eleger metas, de atuar, de fazer cumprir regimento que não se cumpre regimento, entendeu? porque não detém o conhecimento, entendeu?

O que se observa é que de maneira geral os entrevistados reconhecem a importância das normas legais para o funcionamento do conselho, mas também reconhecem as suas limitações para contribuir para que se tenham processos deliberativos dinâmicos. Limitações que passam por assimetrias de ordem social, política, informacional, conhecimentos e pela relação de tutela do conselho em relação ao poder executivo. O que os entrevistados apontam é que estas garantias são apenas formais, pois se vê viabilizar no conselho também processos não democráticos. Nota-se que a participação política, ainda é um caminhar que se efetiva a passos lentos. Ainda, que existe um hiato entre princípios democráticos formais e desigualdade real.

Fomentar a *Accountability*

Teóricos deliberacionistas destacam a importância da *accountability* como meio para que se tenha garantido os princípios democráticos da liberdade, igualdade, publicidade e não tirania (BOHMAN, 2009; FUNG, 2004). Para Bohman (2009), a informação possibilitada pela *accountability* é essencial para gerar conhecimento e empoderar a sociedade. Fung (2004) considera a *accountability* como um efeito, um ganho devido à possibilidade de elevá-la, de utilizá-la para preencher lacunas referentes a déficits democráticos.

Na elaboração do modelo analítico, a *accountability* foi considerada como um efeito para o poder público, possibilitado pela adoção de procedimentos que dizem respeito ao espaço democrático, amparados por normas legais. De tal maneira, para atender ao objetivo proposto

com esta pesquisa, a *accountability*, conforme CLAD (2000), inclui a existência de condições para os cidadãos participarem da definição e avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo os responsáveis. Como condições mínimas, as estabelecidas em lei, que se referem a transparência e prestação de contas por parte do governo.

Dessa forma, a relevância da *accountability* está em tornar a cooperação possível nas ações sociais e, para tanto, a publicização se torna fundamental. Neste sentido, o entrevistado Rogério nos fez recordar que além da obrigatoriedade do governo de submeter ao conselho – para apreciação, co-participação e aprovação – os planos plurianuais, orçamento anual e relatórios de gestão, contendo a execução do orçamento, o governo é obrigado por lei a dar publicidade sobre os seus atos a comunidade em geral.

Rogério: Hoje em dia com a lei.. a lei que estabeleceu, a lei 8142 estabeleceu as questões das audiências públicas quadrimestrais, que o secretário de saúde tem que mostrar isso.. aí tem as audiências públicas, que não é especificamente para o conselho.. mas divulgar para a sociedade.. com.. essa questão de transparência também de divulgar as informações da gestão.. Mas isto tudo passa pelo gestor e acho que o grande problema da atuação dos conselhos é isso.. é o desinteresse também do gestor em.. o problema pra mim é a desinformação, mas a solução passa pela atuação dos gestores que no momento.. sem dúvida normativos já existem, são relevantes.

Assim, mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os conselhos acenam para uma nova forma de atuação e geração de opinião pública para *accountability*, que para Bohman (2009) é essencial para além de manter a cooperação, possibilitar um amplo debate das decisões políticas. No conselho se tem, segundo os entrevistados, a possibilidade da sociedade agir como uma autoridade pública.

Entretanto, a realidade apresentada pelos conselheiros se distancia em partes das expectativas em termos de comportamento do poder executivo no que se refere à publicização das informações e do comportamento dos conselheiros para exercer a autoridade sobre o gestor público (para garantir tal publicização). Joel, ao exemplificar, relata que o governo é quem define o quanto o conselho lhe controlará, a depender do seu interesse. Segundo ele, o gestor público é motivado por ideais partidários e por isso o governo se mostra mais ou menos aberto a gestão compartilhada a depender do ambiente político ao qual está submetido.

Como já mencionado, consta em lei que a função do conselho é participar ativamente de todo o processo de concepção e avaliação das políticas públicas, o que significa não apenas avaliar planos de gestão, mas ser co-autor destes planos. O que ocorre na prática é que “[...] esse planejamento é feito entre eles lá, se desse antes tudo bem, aí o pessoal tá certo, porque os conselheiros fica sabendo, se não der certo aí não precisa saber, se não deu certo não deu, então

o conselheiro não precisa saber ta..” (MANOEL). Ou seja, segundo Manoel as informações não chegam aos conselheiros, ou não de maneira a possibilitá-los a atuar nesta frente.

“Na visão expressiva da deliberação, seu valor significativo reside no ato de justificar as leis e as políticas públicas para as pessoas que serão por elas afetadas.” (Gutmann e Thompson, 2004, p. 38). Mesmo que todas as pautas apresentadas nas plenárias sejam objeto de reflexão anterior em câmaras técnicas, todos entrevistados relataram a pouca preocupação do gestor em justificar suas decisões e enfatizaram as pressões impostas por este segmento nos processos de votação de assuntos de relevância, sem que se tenha a clareza necessária a deliberação de qualidade.

Nilda ilustra esta situação ao apresentar relatos sobre a forma como as informações são fornecidas ao conselho. “Por exemplo, no RAG, colocam uma linguagem de uma forma que não é entendida pelas pessoas, ou coloca de uma forma resumida e não colocam de forma detalhada” (NILDA).

Em se tratando do RAG – Relatório Anual de Gestão, por meio de análise das atas foi possível verificar que em todos os momentos de apreciação deste instrumento, os conselheiros clamavam por informações compreensíveis e direcionavam solicitações ao governo para que este submetesse o relatório em momento oportuno, afim de permitir a análise com tempo e condições adequadas. Pelo que se nota nos depoimentos de Theo e Manoel, o problema persiste e ainda falta transparência, clareza e dados suficientes para avaliação. Para Gilson, trata-se de uma construção gradativa.

Theo: [...] a transparência não tá muito.. não é muito claro, né.. O relatório de gestão, às vezes tem ação ali que eles mostram, mas assim, se é questionado. Ah, não então eu vou mandar estes dados pra vocês depois. Entendeu? Então esse depois pode ser que venha e pode ser que não venha, ne. [...] o que falta.. a transparência nesse caso aí.. quando eu falo que eles resumem, que eles tentam resumir, é nesse sentido...

Manoel: [...] mas o negocio, os conselheiros sabe? Os conselheiro ficam sabendo não ue, mesmo se der vontade de ir lá saber, você acha que o prefeito vai contar? Não vai.

Gilson: Mas é uma construção gradativa mesmo. E depende de cada governo, aquele que é mais democrático .. qualifica bem mesmo os conselheiros que partem para uma ação correta.. porque é muito comum definir uma pauta, uma reunião extraordinária e daqui a dois dias vai discutir o relatório de gestão. O orçamento da saúde de Belo Horizonte é de 2 bilhões. Então se gastou 2 bilhões em um ano eles fazem o relatório de gestão para discutir daqui a dois dias. Quem vai discutir o que? A gestão escolhe alguns tópicos, chega lá e faz a apresentação de uma hora .. na hora que está no último slide já esqueceu o que foi falado do primeiro.. Então vamos discutir.. está aberta a discussão.. E se alguém quiser falar.. depois vamos votar agora o relatório.. tá aprovado? Tá aprovado.

Para os entrevistados apenas enviar informações para o conselho deliberar não é suficiente. Eles inferem que as informações precisam ser claras e compreendidas para que o conselho possa

agir, inclusive pós deliberação, o que é apontado por Brugué (2011) como uma das condições para que se tenha uma deliberação de qualidade. Esta parece ser uma percepção consensual.

Segundo os entrevistados, informações insuficientes e a falta de transparência pública enfraquecem o controle social e, neste cenário o governo não encontra dificuldades para infiltrar na gestão pública outros interesses, inclusive os econômicos e partidários, nocivos aos parâmetros democráticos que se busca estabelecer. Para eles, esta situação pode resultar num jogo de oposição de forças dentro do conselho, como comentado por Wanda e Nilda. Daí a necessidade de fortalecer o conselho, assim como os demais espaços deliberativos para o exercício do controle social no Brasil.

Wanda: A questão não é linear, ela é meio assim, vai e volta e às vezes em momentos que a gente tem um aumento grande de liberdade da democracia, aí a gente tem um aumento do autoritarismo também, né. Tem... o mundo tem esses contrapontos assim, né. Então, assim, ali é um jogo de, de, de oposição de forças ali, né. Então, é, é, vai e vem mesmo. Ali é vai e vem e a questão política que ta, política partidária que eu acho que assim, ta sendo terrível pro conselho porque aí a, essas alianças ai de doze/quatorze partidos, né.

Nilda: [...] hoje em dia o conselho ele é menos respeitado e assim, é uma luta diária, uma luta diária, porque eu falo.. assim, esse ano que eu estive na mesa, tudo que a gente conseguiu foi uma luta muito grande de embate com a nossa secretaria, que está no "X" e ele é apadrinhado pelo "Y", ne. O prefeito é do PSB ne.. tem essa questão política e tudo.. Se eu te falar que em um ano de mandato meu na mesa, o secretário de saúde, que é conselheiro nato, ele esteve presente a 3 reuniões.

Já foi mencionado anteriormente que os entrevistados veem o conselho a deriva do ambiente político, mas eles observam também que o conselho não se mantém a reboque do poder executivo por longos períodos de tempo. Eles sinalizam para as mudanças na governança pública, que em alguns momentos enfraquece o controle social, como, por exemplo, ignorando princípios de publicidade e de transparência. Segundo eles, isso ocorre, principalmente, quando se observa a prevalência na gestão pública de uma concepção ideológica mais gerencialista. Nestes momentos, o conselho é aceito por imposição legal e por isso a dificuldade em fomentar a *accountability* e qualificar a deliberação.

Segundo Fung (2004, p. 187), através da deliberação pública organizada, os cidadãos podem examinar coletivamente as ações e políticas dos representantes, avaliar o alinhamento deste comportamento do Estado com suas próprias aspirações e valores e tentar colocar os dois em conformidade. Para tanto, faz-se necessário que seja fortalecida a *accountability*, o que para os entrevistados depende da vontade do gestor. Eles compreendem que embora importante o papel que o conselho assume formalmente, na prática ele se encontra constrangido na estrutura de poder, o que justifica as dificuldades para exigir do gestor o cumprimento das suas obrigações. Situações que, para Jeferson, tendem a tolher o conselho enquanto espaço deliberativo.

Jeferson: Agora o que não se pode fazer é eu querer lutar com todas as armas e desarmar todo mundo. Isso.. isso.. e aí a ética ela fica capenga, o processo fica capenga.. todo o processo fica capenga. Fechado.. reduzido.. Mas isso, isso é o efeito normal.. Então eu acho o seguinte, de forma implícita e explícita e as vezes se alternando, isto tolhe.

Dentre as justificativas apresentadas pelos entrevistados para a situação posta, a não participação da sociedade que, segundo eles, compromete o desenvolvimento do senso crítico, o engajamento cívico e, conseqüentemente, a *accountability*. Embora estudiosos como Gohn (1997) creem que os conselhos possuem potencial para criar sistemas de vigilância sobre a gestão pública, favorecendo a *accountability*, para os entrevistados, apesar da imperatividade da lei, o que se vê na prática é uma dificuldade em dar voz à sociedade e incluí-la na condução da coisa pública. Para eles, a sociedade muitas vezes é excluída silenciosamente, contribuindo para a permanência do *status quo* de desconhecimento e esvaziamento do espaço democrático.

Nos depoimentos os entrevistados sinalizam para dificuldades em fortalecer a *accountability* que se referem ao próprio aparato estatal, que, segundo eles, não foi pensado para trabalhar com formas participativas de gestão, de maneira flexível e aberta, devendo também ser transformado. Os riscos sinalizados passam pela restrição das ações do conselho, mas também pela perda da oportunidade de utilizá-lo para aumentar a eficiência do governo na gestão das políticas públicas.

Em síntese, para os entrevistados, o governo, ao restringir as informações ou apresentá-las sem a clareza necessária, está agindo de maneira a inibir a ação do conselho e ignora a sua capacidade de contribuir para uma gestão pública mais eficiente e para a eficácia das políticas. Segundo eles, sem a publicização deixa-se de experimentar uma nova maneira de governar, escutando a sociedade, incluindo os afetados pela política na identificação dos problemas e soluções, o que segundo os teóricos deliberacionistas representa não só uma inovação, mas uma possibilidade de gestão eficiente. Neste contexto se observa o déficit de *accountability* que segundo Farah (2001) tem caracterizado as políticas públicas no Brasil.

Em que medida as normas contribuem para legitimar o conselho?

De acordo com a concepção procedimentalista da teoria deliberativa, para que se tenha legitimidade, os membros das instituições devem se reconhecer como portadores de capacidades deliberativas, cujo resultado da deliberação está associção à clareza das normas instituídas (Cohen, 2009). Ou seja, a fonte de legitimidade se encontra nos procedimentos. De tal maneira que parte-se do princípio que as regras legitimam a decisão, amenizam as

diferenças e criam condições para lidar com os conflitos. Com base nos relatos dos entrevistados, verificou-se que as normas que regem atualmente o funcionamento e as relações no conselho são as mesmas aprovadas em 1998. Embora os entrevistados reconheçam estas normas como válidas e ressaltam a importância das mesmas para assegurar ao conselho a sua condição de continuar existindo e dando-lhe a possibilidade de exercer o contrapeso à gestão pública, admitem que elas não espelham o contexto atual.

Há consenso entre os entrevistados que existe distanciamento entre o que se prevê nas normas e as ações efetivas do conselho e, embora as normas representem uma conquista de movimentos sociais, o que se observa atualmente é que a sociedade organizada não se faz do conselho, um local para deliberações de assuntos de seu interesse, ou não em sua plenitude.

Segundo os entrevistados, com a ausência da cidadania ativa, outros interesses ocupam o conselho e a sua legitimidade se torna dependente de cada ideário de gestão. Segundo eles existe um largo histórico de decisões do conselho que não foram acatadas pelo poder executivo e outras decisões do poder executivo que não passaram pelo conselho, o que demonstra sua posição fragilizada no processo político. Eles ainda sugerem que falta no conselho valores como solidariedade, o que não pode constar em normas formais, e com isso não há como garantir que o conselho seja um espaço onde se privilegie as discussões sobre interesses coletivos.

De acordo com a teoria, as regras do jogo podem ser contestadas pelo próprio jogo. Mas de acordo com os entrevistados, há um temor em propor reflexões em termos de regras, com o risco de enfraquecer ainda mais o conselho, devido às forças ocultas como de interesses políticos e econômicos que já foram introduzidas no conselho exercendo uma influência negativa aos processos deliberativos.

Em síntese, embora necessárias, as normas não parecem suficientes para legitimar o conselho enquanto instância deliberativa, “o que vai tornar o conselho deliberativo é a legitimidade. [...] se ele não tiver legitimidade ele não tem poder nunca. Ele não ocupou. Ele está num espaço reservado, mas não ocupado.” (JEFFERSON), o que o faz depender de uma cidadania ativa.

Para fechar a seção sobre os efeitos normativos, foi preparado o Quadro 4, contendo uma síntese de toda discussão apresentada, estabelecendo um comparativo entre o que se espera de efeitos normativos, conforme a base teórica, e o que se observa na prática instituída.

Quadro 4 - Síntese dos efeitos “normativos” esperados e observados

| EFEITOS NORMATIVOS | | |
|--------------------|---|---|
| PÚBLICO | EFEITOS ESPERADOS | RESULTADOS ENCONTRADOS |
| SOCIEDADE | Fomentar a inserção social | |
| | Inserção da sociedade nos assuntos públicos como um direito, garantindo o pluralismo de vozes. | A participação é assegurada por normas legais, há uma definição expansiva de quem está incluído nos processos de deliberação, mas a ocupação do espaço pela sociedade não ocorreu. |
| | Garantir a sociedade o direito de se manifestar durante dos processos deliberativos que ocorrem no conselho, livre de constrangimentos. | O direito de manifestar tem sido exercido quando há participação da sociedade, mas ocorre muito aquém do que é assegurado, incorrendo no risco do conselho ter um fim em si mesmo. |
| | Cidadão como protagonista da política de saúde, como força propulsora para gerar uma comunidade política. | Sociedade é considerada apática politicamente. O cidadão comparece pouco as reuniões do conselho e não se observa uma relação próxima com os seus representantes. Sociedade não se mostra propulsora para gerar uma comunidade política. |
| CONSELHO | Contribuir para processos dinâmicos no CMSBH | |
| | Garantias de processos deliberativos dinâmicos, decisões que continuam influenciando resultados futuros. | As normas e as decisões são pouco refletidas. Como justificativas, a falta de reconhecimento do poder deliberativo do conselho, por parte do segmento gestor. |
| | Normas de igualdade e simetria para garantir qualidade deliberativa. | Na prática não se viabiliza, visto que as condições básicas, como informação e autonomia não são observadas e a desigualdade é realçada no conselho. Também porque o segmento gestor atua de maneira centralizadora e adota práticas autoritárias. |
| | Normas regulamentadas para garantir as formas de comunicação democrática. | As normas parecem importantes para que o espaço criado possa continuar existindo. Carecem de serem aplicadas e apropriadas. Parecem insuficientes para garantir formas de comunicações democráticas. Faltam informações para reflexões e decisões. Com base nas normas praticadas não se observa formas de comunicação democráticas. |
| GOVERNO | Fomentar a accountability | |
| | Reconhecer o conselho como órgão de controle e proporcionar as condições para que o controle social seja exercido. | A relação do conselho com o poder executivo é conflituosa. O conselho encontra dificuldades em exercer o controle sobre o governo e responsabilizá-lo quando necessário. Como a sociedade não é ativa e não controla o poder executivo, o conselho, sozinho, parece contribuir pouco para a <i>accountability</i> por estar a reboque do poder executivo. |
| | Transparência no agir e nas apresentações das contas públicas. Publicização para atuação e geração de opinião pública. | O governo parece divulgar as informações incompletas, sem clareza, de maneira a dificultar a atuação e a opinião pública. A falta de informações de qualidade e a falta de transparência parecem enfraquecer o controle social e inibir a ação do conselho. |
| | Adoção de maneiras de governar que privilegiam a força do argumento. | O governo parece não disponibilizar as informações em tempo hábil, dificultando o aprimoramento dos argumentos para o processo deliberativo. O governo demonstra dificuldades para gerir a política considerando processos participativos. Como resultado, exclui a sociedade silenciosamente. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

8.5 Efeitos Políticos

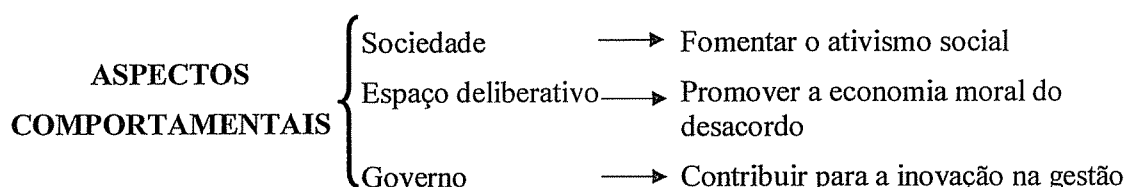
A concepção habermasiana de democracia deliberativa inova ao atribuir à argumentação o poder de gerar uma ação comunicativa capaz de influenciar o sistema, apresentando uma possibilidade de via de participação social política que não se esgota nos mecanismos eleitorais.

Nesta dimensão de análise “Efeitos Políticos”, buscou-se compreender a qualidade deliberativa a partir dos denominados conceitos substantivos, que podem ser associados aos comportamentos dos sujeitos que configuram o conselho ou que afetam ou são afetadas por ele. Isto porque a deliberação requer, além de boas condições formais, o envolvimento de pessoas que se comportem de acordo com regras não escritas (como a moral e a ética), igualmente importantes por regular as suas relações e os valores que as rege (BRUGUÉ, 2011).

Assim, buscou-se identificar, no caso em estudo, os resultados em termos de efeitos comportamentais a partir da compreensão da forma de agir das pessoas que compõem o conselho. Resultados estes que estão associados à dinâmica social, governamental e a dinâmica de funcionamento do próprio conselho em análise. Para auxiliar o processo de análise, foi proposta a seguinte pergunta: **1) Em que resulta os processos deliberativos para o conselho e os públicos nele representados?**

Para possibilitar resposta à questão que se apresenta, primeiramente fez-se necessário esclarecer que se considera o conselho enquanto instituição híbrida e intermediária, que conforma grupos que representam a sociedade e o governo, sendo a ele atribuída personalidade que o diferencia dos grupos nele representados. Assim, far-se-á considerações a partir das categorias que compõem a dimensão “efeitos políticos”, conforme ilustrado na Figura 8, sendo: a) Fomentar o ativismo social; b) Promover a economia moral do desacordo; c) Contribuir para a inovação nos processos políticos.

Figura 8 - Efeitos Políticos



Fonte: Modelo analítico elaborado pela autora para coleta e análise dos dados

Fomentar o ativismo social

Compreendendo as potencialidades do conselho para fomentar a aprendizagem política, com possibilidades de contribuir para a consciência cidadã, esperava-se, a título de efeitos políticos, uma sociedade articulada, mobilizada politicamente, manifestando suas opiniões por meios que podem extrapolar as próprias instituições participativas (FUNG, 2004). Neste sentido, considerou-se relevante compreender o aspecto relacionado ao ativismo social e sua importância para a qualificação da deliberação e vice versa. Assim, buscou-se compreender as contribuições do conselho para fomentar o ativismo social, seja com a participação direta no conselho ou por meio de articulações com potenciais para provocar um efeito *bumerangue*, ao tempo que grupos organizados se fortalecem na interação com o conselho o fortalece também.

Como Jeferson explica, o conselho de saúde guarda uma história de estreito envolvimento com os movimentos sociais. Ele relata que foi a partir de movimentos sociais que se chegou a VIII Conferência de Saúde, em 1986, considerada um marco para a política de saúde que se encontra instituída no Brasil. Com a criação do Sistema Único de Saúde -SUS se buscava universalizar o serviço de saúde e garantir o acesso gratuito a todos os cidadãos brasileiros.

Sendo assim, pode-se inferir que o conselho nasce a partir de movimentos sociais e pode ser compreendido como a institucionalização das reivindicações desses movimentos. Ou, ainda, compreendido como um movimento social, afinal ele fundamenta as decisões em processos dialógicos e objetiva influenciar os sistemas político-administrativos e por vezes consegue. Nos depoimentos, os entrevistados enfatizam o potencial do conselho para despertar a sociedade para a necessidade de se inserir na vida política e assumir o seu papel ativo para inovar a gestão pública. São pensamentos assim que ainda mantêm a esperança daqueles que vivenciaram o processo de construção do SUS e dos espaços deliberativos como os conselhos, como Nilda relata.

Nilda: Eu ainda acredito, acredito que a gente possa .. assim, eu acho que mais pela paixão, porque quem viu, ne.. o movimento sanitarista ou outras discussões ne .. a constituição.. assim, o pessoal .. mas isso veio mais pelos estudantes, intelectual, trabalhadores, ne e de algumas lideranças. Mas quem viu a paixão com que aquelas pessoas defendiam aquele ideal.. hoje em dia são poucos.. Mas que ainda tem, viu.. ainda tem.

De tal maneira, seria natural pensar e esperar que esta sociedade que se mostrou politizada ajudasse a manter o espaço criado e que o ocupasse. “Eu acho que nós tivemos assim, um estreitamento das relações entre a gestão municipal e os movimentos sociais. Mas eu acho que isso foi se perdendo ao longo do tempo” (LAENE). Mas onde estão estas pessoas que participaram desses movimentos? Segundo Joel, estes cidadãos “são normalmente convidados a assumir cargos e, portanto, recebem benefícios que os levam a manter um discurso que nem

sempre se aproxima aos interesses da coletividade". Nos depoimentos foi dada ênfase ao emparelhamento do Estado que segundo os entrevistados enfraqueceu os movimentos sociais, silenciando as vozes das lideranças. Quanto ao conselho, é percebido o seu atrofiamento mediante o ambiente político que o tolhe e dificulta a manutenção das suas relações com a sociedade organizada.

Em geral, os entrevistados relatam que a sociedade politizada parece não ter mantido o seu ativismo pós conquista. Embora reconheçam que está garantido o lugar onde os politicamente fracos possam encontrar a oportunidade de incluir na arena discussões sobre as suas preferências e valores, os entrevistados demonstram que apenas incluir a sociedade não basta para gerar efeitos políticos. É preciso que a sociedade se organize para argumentar melhor em prol de suas preferências e que o governo tenha a consciência e a sensibilidade para incorporar as múltiplas vozes nos processos políticos. É preciso também que o conselho se organize para contribuir para fomentar o ativismo social.

Para os entrevistados, o afastamento da sociedade organizada impõe prejuízos para o controle social. Como exemplo, contribuições que seriam esperadas para o monitoramento das ações governamentais, que fica a cargo exclusivamente dos conselheiros, que sofrem com as dificuldades em obter acesso às informações necessárias.

Nos depoimentos, mais uma vez evidências de que o gestor possui interesses que os distancia dos usuários e trabalhadores. Isto não significa que o governo local não busque implementar uma política de saúde de qualidade, mas significa que busca fomentar esta política com base em perspectivas diferentes e que não demonstra interesse em contribuir para fortalecer o ativismo social. E o conselho, por sua vez, não parece dispor de recursos suficientes para fazê-lo sem a ajuda do governo.

De tal maneira, o conselho não tem sido reconhecido como motivador de movimentos sociais ou de grupos organizados. Como motivos, os já apontados, a falta de autonomia administrativa e política, a dificuldade de se estabelecer uma relação entre representante e representado, principalmente em função dos inúmeros compromissos assumidos junto ao conselho e a necessidade de conciliar este exercício do controle social ao trabalho efetivo (resposta esta comum para os trabalhadores).

Ainda, assim, foi possível perceber nos depoimentos dos entrevistados que em alguns momentos o objetivo de inserir as vozes da sociedade nos processos de tomada de decisão política é alcançado e o conselho contribui para qualificar as deliberações públicas. Há

registros de ganhos, que representam conquistas importantes, que ocorrem em momento em que o conselho conseguiu se articular com grupos organizados da sociedade, como é o caso do SAMUR, das farmácias populares e o movimento Saúde + 10. São exemplos de ações conjuntas entre o conselho e movimentos da saúde que resultaram em decisões coletivas legitimadas, como comenta Maria. Mas, segundo os entrevistados, são ações isoladas que se realizam em momentos em que a sociedade se fortalece politicamente.

Maria: O SAMUR foi discussão nossa, tanto do conselho como do movimento de saúde, né. A gente ficava andando de ambulância pequenininha, ficava de ... quem nos prestava mais socorro era... como é que chama?.. era o corpo de bombeiros.. né.. E aí foi uma discussão assim, de uma conferência onde foi instalado o SAMUR... e aí não foi só aqui né.. foi definido na oitava conferência nossa.. né.. Então, assim, são ganhos que se as pessoas sentassem e comessem a colocar mesmo.. registrar.. registrar mesmo, foram muitos.. mas falta muito.

Embora seja compreendida as potencialidades do conselho para contribuir com o ativismo social, o que se observa na prática instituída, de acordo com os entrevistados, são desafios em identificar os entraves para a apropriação do espaço pela sociedade ativa. Como Laene e Victor inferem, as fragilidades do conselho em se articular com os movimentos sociais ou com o cidadão comum não são ignoradas pelos conselheiros.

Laene: [...] eu acredito que a gente pode compreender que na prática a gente não consegue atuar com todo o potencial que o conselho tem, eu acho que há um certo descompasso entre o que está previsto na legislação e a realidade política da sociedade. Porque? Eu costumo dizer que a reforma sanitária ao propor o SUS, ela propôs o SUS para uma sociedade que tem um nível de participação social, de controle do poder público que a gente não consegue efetivar em toda a sua potencialidade.

Victor: Hoje, os movimentos sociais estão muito esvaziados, os sindicatos, as associações.. Então como eles perderam esta mobilização que eles tinham eles estão ocupando outros espaços que são espaços deliberativos para tentar fazer ali o que eles não estão conseguindo fazer enquanto categoria.

Entraves que se justificam, ainda, na opinião dos entrevistados, pela retração da sociedade organizada devido a atrofia do conselho em responder a esta sociedade ou devido à apropriação de grupos com interesses partidários ou de mercado. Outros estudos, como o de Oliveira (2006), sinalizam para as possibilidades de enfraquecimento do conselho quando a política partidária se sobrepõe à participação política. Não se sabe ao certo o que causa o esvaziamento do espaço pela sociedade. Se a retração da participação levou a ocupação do conselho por outros interesses ou se os interesses políticos e econômicos se fizeram presentes no conselho e exerceram poder ao ponto de tolher a sociedade mobilizada.

É unânime entre os entrevistados a assertiva de que a sociedade não conhece o conselho e, portanto, não o valoriza na sua razão de ser, no exercício do controle social e como meio de compartilhamento da gestão da política de saúde e, desse modo, não o legitima. Segundo Valéria, o conselho "... tem poder de resolutividade, de ser propositivo, de ajudar a construir a

política de saúde na cidade, mas se você não sabe que existe, como que você vai participar?” Se assim for, a contribuição da sociedade para qualificar os processos deliberativos seria praticamente nula. O que se observa na prática, segundo Eduarda e Manoel, é a falta da sociedade nos espaços deliberativos do conselho.

Eduarda: Eu acho que a sociedade ela simplesmente não tem conhecimento dos conselhos. Não tem o menor conhecimento dos conselhos. A sociedade de uma maneira geral é assim.. e quando ela tem algum conhecimento ela não tem noção do que o conselho tem de obrigações e de direitos. Absolutamente. Acho que é um desconhecimento, assim, maciço. Maciço.. ne.. dos conselhos.. e aí o próprio nome já leva.. já leva um .. já leva a uma redução do que ele é.. porque parece que conselho só aconselha, ne.. não teria a força que ele realmente tem.

Manoel: Ah, muita coisa não é cumprida né... certo? Já foi o tempo em que as coisas eram bem cumpridas, funcionavam direitinho, você sabe disso ne? Eles não interessam, os usuários da comunidade, ninguém interessa.

Com a pesquisa documental e por meio de depoimentos compreende-se que o conselho enquanto mecanismo de controle social foi criado a partir de reivindicações de movimentos sociais e que a sociedade mantém um papel ambíguo em relação a ele. A mesma sociedade que impulsionou o processo de criação do espaço democrático o desconhece e não se preocupa com a manutenção dele. Os depoimentos demonstram que o ativismo social observado na década de 1980 se diluiu, em parte porque o conselho, assim com todo ambiente político, é dinâmico e apresenta avanços e retrocessos.

Promover a economia moral do desacordo

Para compreender a qualidade deliberativa, busca-se entender como os conselheiros entrelaçam suas relações para produzir resultados junto ao conselho. Desse modo, buscou-se subsidiar a análise a partir de uma definição operativa da democracia, privilegiando aspectos relacionamentos a comportamentos dos indivíduos, por reconhecer a importância das atitudes e valores nos processos deliberativos.

Gutmann & Thompson (2004), ao discorrerem sobre os objetivos para os quais a democracia deliberativa serve, atribuem centralidade a denominada economia moral do desacordo, como forma de acomodar os conflitos e dissensos, que segundo Brugué (2011, p. 166 – tradução nossa), se refere a um princípio que rege a deliberação e “se trata, durante o processo de intercambio de razões, de maximizar o respeito mútuo e minimizar as diferenças. O desacordo se aceita, visto que é priorizada a vontade de trabalhar juntos e buscar espaços de acordo e cooperação”. Com base nesta perspectiva, buscou-se compreender em que condições as relações no conselho de saúde de Belo Horizonte se realizam.

Raimundo, que é militante no conselho, compreende o respeito mútuo como condição essencial para minimizar as diferenças e tornar possível atingir os seus objetivos institucionais. Trata-se de algo que, embora esteja ancorado em normas, está a depender de questões subjetivas na condução dos trabalhos, podendo ou não resultar em economia moral de desacordo. O respeito mútuo, tal como apresentado por Raimundo, está no cerne do conceito de economia moral do desacordo, com o qual se torna possível produzir resultados legítimos. Segundo Brugué (2011), ao manter o respeito mútuo, mesmo os cidadãos estando em situações com possibilidades de conflitos, eles tendem a continuar a trabalhar em sistema de cooperação, mantendo a comunicação e a autonomia solidária.

Raimundo: Primeira coisa que eu acho legal.. é ter respeito ao próximo.. eu tenho que ter consideração pela sua fala que você vai fazer.. Porque às vezes você vai lá falar uma coisa eu tenho que ouvir os dois lados.. o lado da razão e o lado que é a razão.. ouvir os dois lados. Se a mesa conseguir fazer isso aí .. aí você pode ter certeza que as coisas vão ser bem encaminhadas.

Raimundo e outros entrevistados concordam que além das normas de funcionamento do conselho, outras se encontram implícitas e moldam as relações, a partir de princípios que estão relacionados à ética e à moral. Assim, para eles, esta deveria ser a primeira condição para o conselho funcionar bem, mas relataram que neste espaço as diferenças no agir e no pensar são dificilmente acomodadas, devido, principalmente, à dificuldade em se estabelecer o respeito mútuo. Raimundo expõe a situação experimentada por ele quando diz sofrer com as discordâncias em face as suas colocações, ao seu posicionamento, e afirma que encontra dificuldades para argumentar contrariamente a outras linhas de pensamento, principalmente, as defendidas pelos segmentos de trabalhadores e gestores, o que lhe constrange, constrange a outros conselheiros e compromete a qualidade da deliberação.

Raimundo: Olha, Simone, eu vou te falar a verdade pra você, tem vez que eu estou andando tão decepcionado, por exemplo, eu coloquei uma fala no conselho e foi aprovada e agora já estou sendo cobrado. Tem coisas que você às vezes , você fica meio preocupado porque eu acho que não deveria ser assim, ne. Discordar tudo bem. Você não precisa concordar comigo e nem eu com você, mas respeito é o mínimo. [...] Hoje a grande dificuldade que a gente pode ter é viver num país que diz que vive em democracia; eu não considero que eu vivo democracia. Porque democracia eu tenho que sentar e conversar com você, te ouvir e a gente chegar num consenso. Agora eu chego e passo igual um trator em cima de você e tem que ser assim.. não.

Na democracia deliberativa, a proposta de “deliberação ideal almeja chegar a um consenso”, mas racionalmente motivado. Isto não quer dizer que o dissenso está proibido. Mesmo “em condições ideais não há nenhuma promessa de que razões consensuais serão formuladas. Se elas não são, a deliberação é, então, concluída com uma votação, submetida a alguma forma de regra da maioria” (COHEN, 2009, p.93). O consenso é algo que se busca e a cooperação é considerada necessária para que se tenha um projeto comum de política de saúde.

O entrevistado Pedro faz uma análise positiva do conselho em termos de dedicação para trabalhar em prol de interesses coletivos. Para ele, todos os segmentos estão se esforçando para construir um projeto coletivo de qualidade, mas admite que ainda se busca o consenso para propiciar as melhorias esperadas.

Pedro: Eu acho que está acontecendo isso agora. O gestor precisa oferecer um melhor serviço, o trabalhador quer melhores condições de trabalho e nos queremos um bom serviço, tem que colaborar né. Hoje nós estamos com um relacionamento muito bom dentro do conselho, sabe? Hoje nós estamos procurando, hoje este processo decisório tende a qualificar o resultado, porque tem pessoas que estão trabalhando com intuito de melhorar a qualidade do serviço. Tem que ter um consenso pra ver o que é melhor para todos.

Entretanto, embora os demais entrevistados concordem que em algum momento se possa obter o consenso e conseguir trabalhar em sistema de cooperação, a maior parte dos entrevistados sinalizam para a intolerância à diferença no âmbito do conselho. Para eles esta situação pode impor limitações à interação construtiva entre os membros e comprometer a qualidade da deliberação, na qual o que se espera é um processo de intercâmbio de argumentos, em que cada um expressa e defende o seu ponto de vista, mas mantendo o respeito, a aceitação às razões do outro.

Com a dificuldade relatada em manter o respeito mútuo, segundo os entrevistados, a diferença tem sido realçada durante o funcionamento do conselho e tem levado a disputas danosas para o processo de democratização. Para eles, por vezes, os processos deliberativos cedem lugar a processos de disputas, de luta de forças e, assim, a ação comunicativa gerada no âmbito do conselho nem sempre é resultado de debates, mas é também marcada por embates, como comenta Wanda e Nilda. Eduarda acrescenta a dificuldade em lidar com dissensos, que resulta em posicionamentos ancorados à acordos respaldados em formas pouco democráticas.

Wanda: Ai já teve caso também, até no caso da odontologia, por exemplo, teve uma, uma plenária que os usuários aliaram a gente, e a gente conseguiu passar uma coisa muito legal, que era uma equipe de saúde bucal para cada equipe de saúde em família. E era uma luta antiga que não saía de jeito nenhum. E conseguimos... a gente tava, quando eles viram que os usuários estavam com a gente, a gente foi até sete horas da noite nessa discussão. Ai de repente subiram seis gestores. Sabe? Que eram conselheiros. Tipo assim, eles estavam lá no, trabalhando nos gabinetes, quem tava na mesa, o gestores da mesa falaram assim: ó, vamos precisar de voto aqui. E ai, vult, sabe?

Nilda: Isso aí manipula, manipula.. Eles não conseguem manipular uma parcela. E eu creio que essa parcela hoje ela está crescendo um pouquinho.. Porque teve um momento no conselho que ele foi muito combatido.. Que foi no momento da implementação, aonde as pessoas estavam ocupando mesmo o espaço para discussão.. e depois ele deu uma estagnada.. até com mudança de governo mesmo.. ne.. ele deu uma estagnada.. E a gente está num momento agora que as pessoas estão começando.. elas estão voltando a questionar, entendeu.

Eduarda: Eu tenho que melhorar o sistema de saúde da cidade. Ah ta. Eu tenho que fiscalizar, saber onde é que está os problemas e tal.. Eu sei quais são os problemas? Não. Qual que é o problema? O dissenso está quase proibido, tem que ter acordos e

acordos e mais acordos, o conselho, é .. o controle social é só um micro sistema disso, entendeu? Mas que ele é regulado.

Compreende-se que parte das justificativas para as dificuldades apresentadas por Eduarda se referem aos desafios para se garantir condições políticas iguais para os três segmentos, trabalhadores, usuários e gestores. A paridade na composição do conselho, considerada por todos os entrevistados como uma conquista, por permitir dar voz a sociedade e colocá-la em condição de igualdade aos demais sujeitos nas discussões sobre a política de saúde, parece ser apenas formal, como comenta Maria, Theo e Pedro.

Maria: Se confunde.. porque a democracia ela se dá com a paridade, ne.. desde quando os seus direitos são respeitados e o direito dos usuários, ne.. do trabalhador e do usuário tem que ser respeitados. Mas isso não acontece de verdade. Na realidade não acontece, ainda. Mas, assim, eu espero ver e viver esta história concretizada. O único que não é organizado realmente Simone, é o maior, que é o segmento de usuários. Mas as vezes.. as vezes é por causa do conhecimento que é menor.. não é porque ele não quer.. a maioria das pessoas que estão aqui eles são envolvidos mesmo.. eles querem ajudar.. eles estão envolvidos na ... mais..

Theo: [...] a força que é o usuário de 50% que fica devendo nesses segmentos ne.. o usuário deveria puxar para o lado dele e ele tende a o que.. a ir.. a ser influenciado..

Pedro: Como participação participativa não. A sociedade fica deixando mais não.. A sociedade fica deixando mais a desejar. Os trabalhadores são mais unidos para defender a tese deles, o que lhes interessa. Os usuários não. Nós conselheiros aqui, temos esta ideia. Tem aqueles aqui que a gente sabe que tem medo, fica dependendo de partidos políticos, mas a maioria não tem isso não. A gente quer expandir as informações, quer lutar pelos direito, mas infelizmente existe muito corporativismo.

O que se observa na prática, segundo Luciano, é a dificuldade dos conselheiros usuários de se inserirem nos debates sobre determinados temas. Como motivos, a desigualdade em termos de capacidades deliberativas que resulta na participação baseada na emoção. Para Luciano, o segmento usuário “[...] vota muito na base da emoção. E não.. não procuram estar informando sobre determinadas situações. Mas, ao mesmo tempo que essa emoção acontece ela é boa para o governo.”

Para os entrevistados, as diferenças entre os segmentos são facilmente percebidas e como resultado, muitas vezes não são ouvidas e incorporadas às decisões e, assim, o poder político, o econômico e as forças sindicais encontram espaço para manipulação dos grupos marginalizados no processo, como o grupo de usuários que apresenta menor poder de argumentação.

Os entrevistados relataram que, por vezes, o egocentrismo e o corporativismo roubam para si a cena, impondo dificuldades em estabelecer interações e articulações. Nos depoimentos de Victor e Raimundo, nota-se que os representantes da categoria profissional tendem a apresentar pautas e argumentos muito direcionados para interesses daqueles que eles representam, demonstrando postura corporativista. O que para alguns é legítimo, para outros é motivo de desmotivação para continuar participando do conselho.

Victor: Né.. assim.. os sindicatos não mandam na mesa diretora, por mais que tenham representantes lá. Isso é muito forte no conselho.. então assim, as pessoas dependendo do que elas querem elas travam pautas. O RAG, nós estamos prontos para aprovar na semana que vem o RAG 2012. A gente tinha que ter aprovado até em abril.. As pessoas ficaram segurando.. ficaram segurando.. acharam que segurando o RAG que a secretaria não iria receber o recurso.

Raimundo: Não percebo a união.. porque o trabalhador fala assim, eu to preocupado com o controle social .. mas como que o trabalhador estar preocupado com o controle social e com usuário.. então ele não tá preocupado com ninguém, ele tá preocupado com ele.. Prevalece o interesse.. Quem coloca o trabalhador é o sindicato.. tem sindicato ali que tá a mais de 20 anos no poder. Eh!! E os outros trabalhadores.. é uma forma de começar a rediscutir a saúde.. porque qual trabalhador que nós vamos discutir a saúde.. não posso pegar só o sindicato.. Quando você vai falar você tá falando errado.. Você tem hora tem que estar engolindo as palavras pra não ter guerra.

Outro aspecto destacado pelos entrevistados se refere ao comportamento do gestor nos processos deliberativos. Segundo Manoel o gestor não demonstra intenção em elaborar um projeto conjunto, envolvendo a sociedade, uma vez que mantém reservado outro espaço para discutir assuntos públicos com o setor privado, o que também foi observado por Laene.

Manoel: [...] fazer os planejamentos deles, eles não se preocupam com o pessoal não ue, com conselheiro não ue.. ele passa, não passa, quando tem que fazer alguma coisa, eles manda alguém fala que ta fazendo isso ta.. ta fazendo.

Laene: Então a gestão plena de Belo Horizonte, então Belo Horizonte paga todos os seus prestadores. E o que acontece? O prestador ele muitas vezes não participa ativamente no conselho municipal, ele negocia diretamente com o secretário de saúde os assuntos de seu interesse, os contratos, os convênios, sem passar pelo conselho.

Ainda, os entrevistados sinalizam possibilidades de tensões, o que é devido ao comportamento do gestor que convoca debates públicos para assuntos que já dispõem de uma decisão prévia, a exemplo da LOA 2014, que em 2013 foi direto para a Câmara dos vereadores, como já relatado. Para os entrevistados, são observadas disfunções dos processos deliberativos que se devem ao exercício de práticas autoritárias no governo, a falta de informação de qualidade que resultam em perda de capacidade argumentativa, em centralização do poder, em falta de legitimidade, em esvaziamento dos espaços deliberativos, dentre outros. Em cada entrevistado, o sentimento de descrença em relação à possibilidade de construção de projeto coletivo. Em alguns depoimentos, relatos de desânimo, de cansaço, de ciência das dificuldades, que segundo Maria se justifica porque o governo por “[...] muitas das vezes não atende aquilo que a gente tem discutido, tem buscado. Entendeu?”. Maria sinaliza para a necessidade do governo escutar mais a sociedade.

De acordo com Avritzer (2009), devido a características culturais e administrativas, fortemente vinculadas à verticalização das decisões e ao clientelismo, há uma dificuldade em promover a participação popular nas deliberações públicas. O que está relacionado com o histórico brasileiro. Para os entrevistados, a força da cultura política tradicional por vezes

impõe dificuldades ao processo democrático, principalmente quando não se observa no local a predominância de valores como solidariedade. Para eles, este conjunto de situações impõem limites a qualidade deliberativa.

Os entrevistados sinalizam para a possível criação de um microssistema de poder dentro do conselho e para a necessidade de ampliar a participação e incluir a sociedade nas deliberações. Sinalizam, ainda, que não basta incluir a sociedade nas deliberações, mas sim fomentar a cooperação e para isto compreendem que é importante pensar nas proposições de temas para as pautas das reuniões que devem ser aceitos por todos os segmentos.

Na teoria da democracia deliberativa, pensar em temas que devem ser aceitos por outros significa submeter às temáticas ao teste das razões plausíveis para manter a cooperação. Segundo Cohen (1997) para a razão política ser aceitável, deve-se encontrar razões que sejam plausíveis para os outros, reconhecendo esses outros como iguais. Em algumas falas de conselheiros entrevistados, como as de João, Wanda, Jeferson e Carlos, fica evidente que parte das temáticas colocadas em discussão no conselho não satisfaz a esta condição, principalmente, em se tratando das pautas que contemplam questões trabalhistas e assuntos gerenciais.

João: Agora as pessoas estão brigando ali por salário, ontem mesmo eu discuti com o pessoal que o papel do conselho municipal da saúde não é discuti salário e nem melhorias de trabalho de trabalhador, aonde discuti salário e melhoria de trabalho é dentro do sindicato que eles têm um representante deles lá pra isso.

Wanda: As secretarias que são as, que praticam as ações do governo mesmo, que vão impactar diretamente na sociedade, tão ali... tecnocratas ali resolvendo a vida dos cidadãos, né. Da, da gestão querer, assim, ultrapassar o... furar a fila com as pautas deles, né. Ah, isso, com certeza, isso aí, eu acho que... porque que a gente, a gente que fica falando, é a construção do SUS, é a construção do SUS, mas pra construção a, o movimento é unilateral. né

Jeferson: Eu não posso querer uma coisa pra mim que eu estou em outro ponto prejudicando outro segmento do conselho.. Então isso é importante a gente fazer esta reflexão. Isso eu estou falando em todos segmentos. Então distancia. Então a democracia participativa, o posto de saúde tinha que está lá no conselho. A UPA tinha que estar lá.. o hospital tinha que estar lá no conselho. Acaba distanciando do processo. [...] Como é que o conselho se consome se não chega primeiro a uma conclusão, por exemplo, que tem que pautar primeiro, falta de médico, falta de profissional ou falta de medicamento. Eles brigam entre eles e não discutem os dois.. porque num... não tem consenso.. não tem consenso.. se você forma um grupo, aonde os interesses estão ligados na fora e é maior que o interesse do grupo, desfacelou.

Carlos: A maior questão hoje que a gente não consegue é a questão dos trabalhadores. Porque o trabalhador, realmente ele quer... quer ganhar bem, quer ter um, mais, é... mais recurso, a gente entende isso. Mas a prefeitura também não tem como pagar o que eles querem. Porque é muita gente, é muita gente, são dezenove mil, se eu não me engano, trabalhadores. E muitas vezes quando se negocia algumas coisas, o trabalhador não sai satisfeito. Ai começa a articular com alguns conselheiros, começa a fazer greve, ou começa a fazer outro tipo de coisa que contribui. Tem hora que tem alguns trabalhadores, não são todos. ele as vezes induz os, os usuários a, a querer ficar contra o governo, aquele negocio todo, entendeu?

As diversas situações relatadas pelos entrevistados João, Wanda, Jeferson e Carlos não contribuem para restabelecer no conselho o ambiente de cooperação. Ao contrário, segundo Jonas, o que se observa no conselho atualmente é uma “[...] questão muito mais das pessoas puxarem a sardinha para o seu lado do que trabalhar pela política pública” e Wanda que o principal objetivo do conselho “[...] é a construção ... das políticas públicas. Só que infelizmente, não é o que a gente, a gente observa, né”. Em geral, os entrevistados compreendem que a política como projeto coletivo deu lugar à política partidária, que resulta na privatização das instituições públicas, como se observa no comentário de Jeferson. Segundo ele, “Em tudo, no processo do SUS... cada um tem o seu lugar.. acho legítimo isso, mas no minuto que cada um tem o seu lugar, esquece o processo como um todo”.

Jeferson: Conforme a pauta vem conselheiro, conforme a pauta, não vai conselheiro. Se você colocar uma viagem para o conselho ir, lota. Olha.. Pera aí gente, não tem condição.. a saúde.. o complementar que a gente queria é a gente poder ditar o preço, ditar as regras. Isso devia ser o poder.. [...]pelo contrário, nós temos um laboratório desativado em Belo Horizonte aqui que este laboratório desativado aqui em Belo Horizonte, ele poderia prestar serviço a um décimo do preço que está pagando para o hospital privado, que são financiadores de campanha. [...]acho que no controle social muitas pessoas boas se cansaram, que estavam nisso tudo, mas viram que .. né... Então é fundamental que haja uma discussão disso.

Embora usuários e trabalhadores mantenham uma história de luta em defesa da política de saúde, como nas perspectivas do SUS, parecem discordar em relação às proposições de temáticas. Estas discordâncias que, segundo os entrevistados, ocorrem em função de interesses de grupos, influenciam a representação, resultam em posicionamentos diferentes que parecem afetar a relação de respeito entre eles.

De acordo com as perspectivas dos teóricos deliberacionistas, se os participantes do espaço deliberativo estivessem imbuídos de autonomia solidária, deveriam juntos construir um lugar com potenciais a contribuir para uma nova maneira de lidar com as questões políticas. Entretanto, o que os entrevistados demonstram é que a cooperação entre os membros tem sido dificultada por vícios de sistemas de governo não democrático, que tem desconfigurado o lugar, provocando disfunções na deliberação. “A gente quer o bem geral, o SUS totalmente público. hoje nós estamos enfrentando uma situação adversa, porque eles estão querendo privatizar o serviço SUS”. (PEDRO). Estas situações são ilustradas por Adalberto, Nilda e Eduarda, como segue.

Adalberto: [...] o gestor ele quer também quer fazer um bom mandato né mas acaba que os projetos são diferenciados que tipo tem conselheiro que defende o projeto público e tem gestor que defende que a saúde deve ser por iniciativa privada então é um conflito de divergência de ideia de projeto ideológicos né hum então ai que é a importância do conselho será qual que é o melhor pra sociedade é o privado ou o público?

Nilda: Então é o que se encontra onde deveria ter cooperação e solidariedade. Assim, eu não falo que você não consegue não. Muitas vezes a gente consegue, a gente

consegue esta interlocução e caminha junto. Em alguns momentos a gente consegue, mas nos momentos aonde tem uma discussão muito acirrada, aonde envolve a questão do poder, igual da PPP, nestas questões acaba ficando segmentado.

Para Gutmann & Thompson (2004, p. 39) “*Se os cidadãos perceberem que seus pontos de vista não estão sendo respeitados, estes podem procurar bloquear a implementação de políticas públicas, ainda que boas*”. E no conselho analisado, de acordo com os entrevistados, esta parece ser uma tendência real. Segundo Victor, ao encontrar armadilhas que impedem aos conselheiros realizar o papel a eles designado, a orientação recebida é fazer uso do boicote. “Nós estamos ali pra gente construir, para fiscalizar e muitas vezes.. isso é muito orientado assim, a boicotar, a não votar.. a empurrar a mesa mais pra frente.. isso aconteceu muito com a PPP”. Outros depoimentos também sinalizam para atitudes arbitrarias nas quais se busca introduzir valores democráticos, inclusive dos próprios conselheiros, como comenta Jeferson.

Jeferson: [...] o contador que está lá.. nós chegamos para o secretário uma vez e analisamos todinho.. fechou o conselho e nós chegamos lá .. ou contrata um contador.. que nós estamos irritados.. ou nós não vamos aprovar.. Você não pode fazer isso que é chantagem.. Chama do que quiser. É a única hora que tem poder aqui.. a única hora que tem poder.. a única hora que iguala mais ou menos o poder, né.. é agora.. né.. nós precisamos.. contrata um contador.. Ah mas isso é imoral, nós vamos no ministério público.. Vai onde vcs quiserem, eu estou falando em nome de todos os conselheiros aqui, eu sou presidente e falo em nome de todos os conselheiros. Justo? Não sei.. né.. Que é esquisito.. tem muito gente que pode bater sobre isso.

Com tudo que se apresenta, compreende-se que está emergindo no conselho a lógica da competição (como comenta Jeferson), que não faz parte da proposta de inovação na gestão pública que se busca implementar a partir de princípios deliberativos. Para os entrevistados, isso ocorre porque na falta de ações do Estado para fomentar a educação voltada para o exercício da cidadania, outras instituições agem, moldando as personalidades dos cidadãos.

Jeferson: Porque se juntar o SINDSAÚDE, SINDISBEL e SINDISPREV nós já falamos, nós estamos juntando e nós estamos perpetuando no poder. Porque? Porque fulano quando aconteceu isso foi assim, porque nós alternamos com o usuário, nós estamos usando agora explicitamente. Nós temos 6 votos em 9. Acabou.. É nós que vamos estar lá. E nós interferimos.. por exemplo, o SINDISPREV uma vez indicou uma pessoa.. aí reuniu todo mundo e falou.. se vocês indicarem esta pessoa nós reunimos todo mundo e interrompemos o trato. Você entendeu como é que é? Então nós temos esta liberdade.

Para os entrevistados, esta situação já se observa no cotidiano do conselho, principalmente, na relação com o poder executivo. Para eles, no lugar da solidariedade, que está implícita na constituição brasileira, um autoritarismo disfarçado de democracia, cuja prática por vezes é replicada pelos próprios conselheiros. Assim, outros entrevistados, como Laene, Victor e Pedro, destacaram com preocupação a questão de práticas autoritárias que se observa no conselho, independente do segmento.

Laene: [...] várias vezes a secretaria tem as suas propostas derrotadas na plenária do conselho, várias vezes. É uma gestão autoritária, é uma gestão que acha que faz o favor de deixar o conselho discutir, né. Então não é uma gestão que conta com o conselho como parceiro, eles resolvem e colocam para discussão no conselho.

Victor: A câmara técnica tinha vários assuntos a serem tratados e ele só queria discutir a hemodiálise. Aí eu falei com ele, você não pode fazer isso, você tem que discutir os outros temas.. Ah depois eu discuto.. Não é assim.. tinham outros temas, tinha assuntos ali que tinham prazos.. Aí a gente marcava ele ia lá e desmarcava.

Pedro: Tem aqueles que agem politicamente em outro sentido, mas é complicado. Eu não posso falar por todos, eu acho que agora, neste mandato, prevalece o interesse de todos, neste momento, mas agora.. Em outros momentos notei que prevalecia mais interesses políticos.. Hoje prevalece interesse coletivo e exatamente hoje tem a resistência a gestão.

Outra questão destacada pelos entrevistados, que inviabiliza alcançar neste espaço democrático a economia moral do desacordo. é a prática de cooptação que, segundo eles, em alguma medida já se naturaliza dentro do conselho, embora ainda encontre resistência. Raimundo esclarece sobre uma situação vivenciada por ele.

Raimundo: Muitas pessoas ficam com raiva de mim porque eles me dão as coisas e eu não aceito.. pra que? Eu falei pra eles que eu não estava pedindo.. que não me interessa.. que não me vendo.. quero ter a minha consciência.. não é justo eu chegar aqui.. você faz isso e isso. Eu não posso chegar aqui e tentar te convencer a mudar a sua opinião não.. eu tenho que respeitar a sua opinião.

Outra observação dos entrevistados se refere à utilização do espaço para barganhas, o que não seria ilegítimo se autorizada no processo deliberativo. Segundo os entrevistados, no conselho trata-se de uma regra de um jogo que é praticado, mas não é aceita. Para Nilda, a forma como a gestão articula é muito sedutora e, assim, utiliza de seus artifícios, como a barganha e cooptação, para aprovar no conselho as suas demandas. Ela também utiliza da autoridade para manter os conselheiros sobre a sua subordinação. Para Luciano e Raimundo, em se tratando do segmento de usuários, estes são seduzidos pelos discursos utilizados pelo segmento gestor ou pelo status ao qual o cargo se encontra associado, como de um poder simbólico. E para Carlos, o segmento trabalhador se vê pressionado pelas relações de hierarquia entre empregado e empregador.

Luciano: Existe muito narcisismo, principalmente na parte da gestão.. E, isso aí, como eu te falei, acaba refletindo em alguns conselheiros do segmento dos usuários, porque é tanto elogio tanto elogio, que o auto elogio rs.. que eles passam a acreditar naquela história e não é bem por aí.

Raimundo: Muda.. porque as vezes eu estou aqui simples.. quando eu passo a falar que eu sou conselheiro do conselho municipal de saúde da terceira capital do país.. muitas pessoas deixam isso entrar na cabeça dele e achar que ele é melhor.. e no final ele não é melhor que ninguém. [...] Muitas pessoas deixa o poder subir na cabeça. Eu considero que o poder passa e você fica.. Agora, infelizmente aquelas pessoas que acham assim, que nós somos donos da verdade, que eu tenho que aparecer que é melhor que outro, no final não aprende nada.

Carlos: Parte da sociedade, mas a maior parte aí é da gestão. Pode te falar a verdade porque um trabalhador que tem essa característica minha ele não é bem vista pela gestão.. porque ele questiona.. é raro, por exemplo, eu trabalho na previdência aqui.. eu fiquei um ano fora.. Eu fiquei disponível, disponibilizada pra lá.. Aí contrataram alguém para ficar no meu lugar. Mas não é todo trabalhador que vai pra lá que vai atuar como conselheiro e quando volta a vaga dele está no mesmo lugar.. É direito dele. Mas nem sempre isso ocorre.

Na opinião de Victor, o problema se agrava quando os conselhos internalizam as práticas e passam a utilizar o conselho também para alcançar as suas próprias demandas, seus objetivos particulares. A exemplo, ele se refere à possibilidade de utilizar o conselho para galgar cargos políticos ou ingressar na carreira política.

Victor: Tem o tempo todo. Tem pessoas que estão no conselho só por causa disso.. o que a gente chama de trampolim. Usou o conselho como trampolim para assumir. Você ver até presidentes de conselho que ocuparam algum cargo depois, ou algum cargo na gestão ou em outro local em vista deste espaço que ele está ocupando. É .. tipo assim.. A gente tem um vereador.. e assim, nós já tivemos outras pessoas que foram presidentes do conselho que se candidataram a vereador também.. não foi eleito, mas quiseram isto.. E aí você ver que são pessoas que estão ali por um interesse pessoal.

Há conselheiros que admitem que “querendo ou não eu, como participante da saúde do conselho, isso contribuiu pra eu ser eleito sim” (CARLOS), o que segundo Eduarda não há problema algum. O problema para Eduarda não está em o conselho gerar lideranças políticas, o que, na opinião dela, seria interessante o controle social produzindo suas lideranças. O problema está em as pessoas ingressarem nos conselhos preocupados com as possibilidades de ascensões profissionais e, assim, seguir distanciando do propósito de trabalhar pelo bem comum, o que resulta em perda de respeito com o outro.

A dificuldade de se estabelecer a cooperação entre os membros, associada aos vícios e as interferências que a gestão participativa parece sofrer, segundo os entrevistados, o conselho não avança. A situação posta tem estimulado fragmentações no conselho, acirramento da competição, o que o enfraquece em termos de comprometimento com projetos coletivos. Para os entrevistados vai se estabelecendo uma espécie de desaprendizagem sobre como construir uma política com base em princípios democráticos deliberativos, levando à necessidade de resgatar a política, resgatar os conceitos de uma deliberação pública que contemple a inserção dos cidadãos.

Mesmo com todos os apontamentos que sinalizam para os desafios a serem enfrentados pelo conselho, os entrevistados não negam os benefícios do conselho enquanto espaço de transformações de preferências que, segundo Cooke (2009), é devido ao aprendizado adquirido no processo de troca de razões, que leva a modificações na maneira de pensar e agir. Como afirma Pedro, há o reconhecimento de que o conselho é deliberativo e o que isso significa, do quanto lhe atribui poder. Ainda não foi encontrada uma maneira de fazer melhor, mas segundo Wanda, “[...] sem ele ... aí que a coisa seria detonada mesmo, né.”

Contribuir para a inovação nos processos políticos

As inovações normalmente nascem das necessidades. O próprio conselho, assim como outros espaços democráticos brasileiros, é resultado das necessidades dos cidadãos que no momento pós-ditadura militar clamavam por espaços mais amplos e legítimos para deliberar sobre as políticas públicas.

Quando criado, segundo Victor, o conselho sinalizava para possibilidades de mesclar sistemas de governo. Com ele a oportunidade de inserir a sociedade em processos políticos *top-down*, característicos de sistemas centralizadores e inovar com a política *bottom-up* (construída a partir de manifestações/demandas da sociedade), incluindo proposições diretas dos afetados pela política de saúde ou dos movimentos organizados (MARIA). Esta última, podendo ser alcançada com o envolvimento da sociedade nos processos de tomada de decisão que ocorrem no âmbito do conselho, como afirma Victor.

Maria: Há uma construção conjunta, junto ao conselho e o secretário é... de saúde.. e tudo mais.... que muitas das vezes as coisas que se constrói, que a gente coloca para discussão aqui ela venha também de cima pra baixo para poder consultar ao conselho.. mesmo porque existe uma secretaria, um prefeito e todo o seu corpo de governo ne.. que querem impor também o seu papel ne.. de.. de.. dentro dessa política de saúde, ne.

Victor: É uma política de mão dupla.. pode vir da gestão.. ou pode ser proposto no conselho.. por exemplo, você vai visitar uma UPA.. então você vai verificar que aquela UPA tem várias irregularidades. Você não vai esperar a gestão não.. Você já chama uma plenária ali, uma câmara técnica para discutir a questão daquela UPA. Ne.. e já propõe alteração. Ai talvez a gestão ela só iria mexer naquela UPA só daqui um ano dois anos.. Ai o conselho fala assim, não nós queremos que faça agora ali.. Então foi propositivo e é propositivo em vários aspectos.

Entretanto, os entrevistados sinalizam para a dificuldade de inovar nos processos políticos, devido aos resquícios do regime autoritário - valorização da tecnocracia -, devido a concepções ideológicas mais gerencialistas que permearam a gestão pública, da política partidária que se infiltra no conselho, do recuo da sociedade, dentre outros motivos. Mas também sinalizam para a força do conselho e a sua capacidade de reação.

Jeferson e os demais entrevistados concordam que não se pode dizer se ocorre ou não inovação nos processos políticos sem compreender parte da história do conselho municipal de saúde. Uma história que eles normalmente dividem em dois momentos, o momento de sua criação, pós ditadura, que vai até o final da década de 1990, marcado por governos mais progressistas, e o segundo momento, quando segundo eles, passa-se a privilegiar formas de governo mais gerencialistas.

Segundo os entrevistados, no primeiro momento, o de criação do conselho, e nos anos subsequentes, ocorreram inovações na gestão pública, que envolvia a sociedade, convidando

os cidadãos a expor os seus problemas e a buscar conjuntamente soluções para os mesmos. Momentos que segundo os entrevistados foram marcados por embates, como o destacado por Laene e Nilda, mas que possibilitaram ganhos expressivos para a democracia, que se fortaleceu resultando numa possível inovação na gestão das políticas públicas.

Laene: Olha, o governo que eu acho que mais se despontou na cidade, como democracia, foi o governo do Patrus. Foi o governo que trouxe as maiores inovações na cidade, inclusive o orçamento participativo, né.. [...] Então assim, foi um dos governos que mais investiu na área de saúde. Depois vieram outras gestões, mas eu acho que a marca que nós tivemos de ligação com os movimentos sociais foi a gestão do Patrus. Acho que foi a grande diferença na cidade. Depois disso continuou ainda, mas depois começa a negociar, faz coligação com outros partidos não tão democráticos e depois se perde a prefeitura de vez e entra uma administração de cunho mais liberal, né.

Nilda: Se eu falar com você que as resoluções mais importantes que a gente tem hoje elas nasceram na época da oposição. Oposição que eu falo é o PT mesmo, sabe.. Assim a gente tinha um embate político maior, mas a gente também conseguia ganhos maiores. Entendeu? A gente tinha uma abertura maior.. Mesmo que o embate fosse maior, a gente ainda tinha abertura.. a democracia era maior.

O segundo momento, para Jeferson se refere ao período marcado pela alternância de poder. Com a saída de um partido progressista e entrada de governos com concepções ideológicas liberais – embora mantida a aliança entre PT/PSB –, passou-se a atribuir valor a eficiência dissociada de processos participativos de gestão, resultando numa mudança na relação entre o Estado e a sociedade Belo-horizontina. Segundo Jeferson, isto ocorreu no final da década de 1990 e representa um marco para o denominado segundo tempo, que vigora até os dias atuais.

Jeferson: [...] no segundo tempo que se aconchegou, já teve uma relação mais afinada com o conselho municipal, ao qual as instituições privadas... que eu acho que é importante.. eu acho que esse fator do privado na relação com o público e os conselhos foi importante ... passou esse momento de uma nova pactuação política.. aí.. aí começou.. e a própria absorção da gestão de sujeitos importantes, aí começou uma nova fase, entendeu?

Nessa nova fase a que Jeferson se refere, as inovações na gestão pública com contribuições do conselho são pouco notadas e o conselho se enfraqueceu como ente político. Para exemplificar, Pedro cita um fato que gerou tensão no conselho e ainda repercute entre os conselheiros, provocando insegurança nas proposições de algumas temáticas, como o regimento. Trata-se da ação do governo para desarticular o conselho, propondo modificações na lei que lhe atribui poder deliberativo.

Pedro: Teve um evento aí na Câmara dos vereadores e eles queriam tirar o poder de deliberação do conselho. Aí nós fomos e falamos que isso aí eles não tem condições de mudar.. é uma lei nacional. A gente vê, assim, a política de Belo Horizonte.. Nós estamos vivendo há 20 anos uma política liberal.. E hoje a gente vê .. a própria Dilma, concordando com privatização estas coisas.. A gente não concorda com privatização, com terceirização.. Tira do governo a obrigação social. Eles falam que fica mais barato, mas a gente sabe que não é assim.

Este fato demonstra o desafio de combinar o modelo gerencialista instituído com a participação social, uma combinação difícil que parece resultar em conflitos entre o conselho

e o poder público local. Mesmo o conselho tendo garantido a sua condição de deliberativo, os entrevistados afirmam que ele se enfraqueceu. Os motivos apontados se referem ao exercício do controle do Poder Executivo sobre ele, assim como poderes econômicos, e a retração por parte da sociedade e, conseqüentemente, um esvaziamento do local. Atualmente, segundo Pedro, o conselho se encontra imerso num ambiente político em que a participação social se vê acanhada e o poder público não demonstra interesse em fomentá-la.

Pedro: A gestão endurece demais.. politicamente ela endurece muito no caso com a gente.. Nós que já somos assim, conhecedor da parte política .. a gente enfrenta assim.. a gente não pode aceitar tudo que político quer não.. eles querem fazer politicagem em cima da gente. A gente não concorda não. A vida a gente é uma política, você tem que fazer negociação sempre.. Mas hoje tá difícil de fazer negociação sobre política.. O negócio deles é dinheiro.. Cada um político eles querem defender o seu lado, sabe.. Eu acho muito errado.. Eles não tem interesse em fazer uma política para a sociedade. Hoje eles querem fazer conchavos de política e isso é feito entre eles.. e eles não querem que a gente participe não.. Eles querem que a gente .. As pessoas sem boas informações é mais fácil de ser manobrado.

Em se tratando da ausência da cidadania dos processos políticos, esta parece não fazer parte das preocupações do governo. Para Pedro, embora não inviabilize boas decisões governamentais, impõe ao conselho dificuldades para buscar a pluralidade e o envolvimento de cidadãos com virtudes cívicas nos processos deliberativos, o que pode ser nocivo a deliberação de qualidade. De acordo com Gutmann & Thompson (2004) as virtudes políticas resultam em decisões com mais qualidade técnica e moral. Valéria acredita que as ações públicas melhorariam muito se fosse possível contar com a participação social.

Pedro: Os gestores eles não fazem questão nenhuma de propagar isso pra gente. Eles não querem a participação nossa.. eles não querem cobrança, entendeu? Eles falam, eu quero fazer isso, eu vou fazer isso.. entendeu? Hoje nós estamos com 8 centros de saúde, que assim, falta retoque final.. que, a firma dá uma de quebrado, a gente não sabe o que está acontecendo.. e eles dão uma.. eles não querem a participação aqui dentro.. É difícil falar de participação políticas, mas os gestores hoje eles não querem .. A política que está aí, esse partido em Belo Horizonte, eles não que mesmo a abertura para a gente. Dá abertura pra gente ter os direitos exigidos e colocados em prática, entendeu? É uma política mais concentradora, que eles querem tomar o poder de todo mundo.

Além disso, com o esvaziamento do espaço, segundo os entrevistados, o governo encontra com mais facilidade condições para controlar o conselho e manipular a agenda política, perpetuando sistemas de gestão com práticas centralizadoras e autoritárias. Para os entrevistados, esta situação pode ser notada principalmente quando se observa o comportamento do gestor em relação ao segmento usuário e nos encaminhamentos de suas demandas ao conselho.

Em relação aos usuários, de acordo com Nilda, Gilson, Jeferson e Laene, o governo reconhece a expressiva força da participação deste segmento e, no lugar de escutar este público, busca

influenciá-lo. Para isso, utiliza de discursos de valorização dos conselheiros ou dedica esforços para fomentar a fragmentação para tornar possível a manipulação.

Nilda: [...] ao mesmo tempo que fala que o conselho daqui é democrático, mas existe uma falsa democracia.. Existe uma falsa democracia porque? Porque ao mesmo tempo que eles fazem as pessoas se sentirem importantes, porque eles falam.. igual a maioria dos usuários eles ficam só elogiando ne.. porque é muito importante.. aí eles conversam e convidam e não sei o que.. Aí vai não sei aonde com o secretário, sai no site, tira foto.. mas o reconhecimento mesmo do ser político ne.. do papel.. do conselheiro que está ali, que está no espaço que é deliberativo, não é muito reconhecido não.

Gilson: [...] tem uma sedução mesmo ne, o poder seduz. Então o posicionamento do gestor acaba seduzindo muito os usuários e aí rola as variáveis, ne. Congresso, conferência, viagens... então facilita ... [...] e acaba que alguns conselheiros ficam meio que gratos por uma coisa que não seria obrigação ne... [...] parece que cria uma relação de dependência, é um jogo mesmo, ne.

Jeferson: Tem cara.. tem gestor hoje.. uma das técnicas é falar que trabalhador está de um lado e que usuário está do outro.. isso é uma técnica que hoje é usada há muito tempo e que prevalece há muito tempo lá no conselho.

Laene: [...] nós temos esse problema, que é com a homologação, quer dizer, que o conselho é deliberativo, o prefeito deveria homologar todas as decisões do conselho, se está na lei que o conselho é deliberativo. E, no entanto, muitas vezes ele não homologa, né.. ele não dá importância as resoluções do conselho. Mas nós já tivemos um momento na história que o conselho destituiu um secretário de saúde.

Como resultado, processo de doutrinação, que segundo Jeferson e João coloca o conselho a serviço do poder público, numa relação de submissão a este, e passa a ser depositário das responsabilidades que deveriam ser assumidas pelo governo. Ou seja, para eles, o gestor utiliza o conselho para legitimar as suas demandas e para aprovar os seus projetos, que em partes, beneficiam interesses econômicos.

Jeferson: O marco poder ele usa e abusa desse trem. Vc entendeu? Aí começa.. aí começa .. o que não é explícita, mas é implícita.. essa essa doutrinação, essa .. do.. da participação. hoje por exemplo as conferência são petrificadas. Inclusive faz um contrato para acabar três horas. De uma forma indireta, eu estou descrevendo o conselho mesmo, eu estou ... quando eu citei a conferência num sentido.. eu to querendo mostrar como que o enquadramento na conduta do conselho ele começa a ser moldado.

João: Nós não somos nem profissional na área, nós somos o que? Nós somos um .. um .. como é que fala .. nós somos assim, usado pelo governo que é onde ele montou esse conselho pra jogar a responsabilidade em cima da comunidade, que quando você chega na secretária por exemplo, você na secretária amanhã procurando um remédio, eles vão te jogar pra trás, procura a sua comissão local, ah mas funcionário esta me tratando mal, não procure sua comissão local e denuncie, você tem que denunciar isso lá na sua comissão local não é aqui não. Quer dizer, é um modo de tirar a responsabilidade de cima do governo, joga o problema tudo em cima.

Ainda, segundo Theo e Adalberto, o gestor faz uso da barganha para manter o conselho sob controle, o que segundo os entrevistados passou a fazer parte das regras do jogo. Regras estas que não foram aprovadas pelo processo deliberativo e, portanto, não são reconhecidas por eles como legítimas.

Theo: Vamos combinar.. a gestão queria passar a PPP.. A gestão se preocupou em ligar para conselheiro por conselheiro para fazer uma conversa individual com cada conselheiro municipal de saúde, por telefone. [...] Ela sabe quais são os usuários que

ela pode pegar nele também.. Ela sabia que ela tinha que conseguir outros usuários.. Porque aí os trabalhadores não teriam chance porque eles são maioria sempre.

Adalberto: [...] no processo de democratização e da política, assim eu acho muito importante esse espaço, mas infelizmente ele não é apropriado, é apoderado né pela população ele precisa ser mais apoderado pela população que acaba que sendo um dos conselheiros cooptados pela gestão e às vezes aqueles já viciados na estrutura então a gente precisa é né trazer pessoas novas sem esses vícios porque entendemos que também é difícil também, a população participar desse espaço porque a demanda é muito grande e requer às vezes um tempo mais integral e dedicação ao conselho.

Diante desta situação, embora o conselho municipal de saúde esteja imbuído de poder a ele delegado, inclusive por leis federais, por ser deliberativo e por contemplar na sua composição 50% de usuários de saúde, o que significa que decisões importantes sobre a política de saúde estão sujeitas a aprovação da sociedade, os entrevistados afirmam que o poder público não tem encontrado dificuldades para impor e aprovar a sua agenda.

Segundo Pedro e Joel, a forma de governo que passou a vigorar na cidade é mais centralizadora, na qual se nota distanciamento dos problemas que são vivenciados no local. Segundo Laene, as decisões “[...] vem sempre de cima pra baixo... sempre. sempre.. sempre o conselho o conselho anda a reboque as proposições da secretaria. O conselho fica correndo atrás do que está proposto pela secretaria, entendeu?”. Assim, a gestão pública não inova.

Os entrevistados se referem ao formalismo do processo de submissões de propostas ou temáticas do gestor ao conselho, demonstrando que o resultado da deliberação não necessariamente é algo construído no processo deliberativo, mas sim marcado por práticas autoritárias. Gilson comenta a facilidade do gestor em aprovar as suas pautas e Adalberto volta a atenção para o poder do segmento gestor em influenciar as decisões coletivas.

Gilson: Sobre aprovação de relatórios. [...] a câmara técnica emite o parecer que vai para o plenário.. Mas eu nunca vi ser rejeitado. A vida toda que eu estou aqui.. nunca vi.. será que nunca está errado? Não é possível.. Então sempre é aceito, porque sempre tem a justificativa. Não estou dizendo que está errado não.. Estou dizendo.. oh.. puxa vida.. Não dá pra ser diferente?

Adalberto: Porque vai no voto e aí a gestão ela tem uma influência muito grande na votação dentro do conselho. Entao embora o conselho ele seja independente, e nós dizemos que somos seres políticos por natureza, a influência da gestão, nas decisões políticas dentro do conselho é muito forte. Os gestores tem uma ação muito forte dentro do conselho. Tem um peso, principalmente no seguimento dos usuários, então, o gestor é obvio, tem uma representação do gestor, que é menor, só de 25 %, então do usuário é mais forte, de 50%, mas eu vejo muito isso, o usuário indo junto, muito junto com a gestão.

Para Gilson e Maria, o gestor submete as pautas ao conselho com a opinião formada e para cumprir com a obrigação legal. Eles relatam em alguns momentos que o governo deixou explícita esta situação, como exemplifica Maria, em 2013, “a LOA foi direto para a câmara, ela não poderia ter ido direto pra câmara, ela tinha que ter vindo primeiro pra aqui.”. Por constatar fatos como este que Santos (2001) afirmou em sua investigação que por vezes

instituições participativas estão servindo muito mais para referendar e legitimar o poder executivo do que, de fato, influir nas suas ações. Preocupação também observada nos estudos de Demontova (2003) e Spinelli e Costa (2008).

Outro exemplo foi apontado por Rogério e Theo que se refere ao processo de aprovação dos relatórios de gestão ou suas prestações de contas, que normalmente são disponibilizados muito próximos à data da reunião, não permitindo tempo hábil para análise ou para a exposição de argumentos no processo de deliberação.

Rogério: [...] com a formalidade eles conseguem cumprir.. agora se estão ok.. dando conta.. eu não sei. [...]Mas é uma série de mazelas que a gente combate, por exemplo, a apresentação de relatório de gestão e a aprovação na mesma reunião. Como é que você aprova? E a maioria acontece dessa forma. [...]Aí você vai lá, tem uma ata de reunião aprovando um projeto de um convênio. Aí tem uma ata aprovando o plano municipal. Tem uma ata aprovando o relatório de gestão. Ou seja, a formalidade é cumprida.. Mas a efetividade da ação é nítido que não acontece.

Theo: Eu acho que é o que ela falou.. que vem muito em cima da hora, que tem muita coisa pra ver... Então quer dizer.. eu acho que até o fato de vir em cima da hora é um artifício que a gestão faz até pra poder... né.. oh gente vamos mandar tudo em cima da hora porque a cabeça vai pirar, ne.

Segundo os entrevistados, as decisões do conselho não são vinculadas ao processo de decisão do poder público, que não demonstra preocupar-se em explicar aos conselheiros sobre as suas escolhas.

Embora os entrevistados reconhecem a necessidade de buscar uma compreensão das dificuldades por parte do governo e do governado, por subsidiarem suas ações com bases ideológicas diferentes, eles sinalizam para necessidade de promover mudanças nas organizações e na própria sociedade e, ainda, a necessidade de impulsionar os processos deliberativos para que eles não tenham fim em si mesmo e para que possam contribuir para inovações na gestão pública. Eles demonstram estar cientes dos desafios, primeiramente, por considerar que o conselho é uma proposta de estrutura nova, que segundo Eduarda, não se assemelha a nenhum tipo de instituição já criada no Brasil, mas onde já se apresentam vícios antigos, que afetam a estrutura do conselho.

Luiza corrobora Eduarda e explica que mesmo se encontrando atualmente em um ambiente perverso à concepção de democracia que se busca consolidar, existe a possibilidade de utilização desse sistema para fortalecer a participação social e para contribuir para melhorar a gestão pública. Ela alerta para a necessidade de manter o local e preparar os conselheiros, munindo-os de conhecimentos para incorporar as muitas atribuições a eles delegadas. João e Jeferson demonstram sinais de esgotamento, mas enfatizam a necessidade de manutenção do

espaço, onde em algum momento futuro se possam realizar os processos deliberativos com qualidade, o que para eles está a depender do ambiente político.

João: [...] gente as vezes abandona a família da gente aqui, pra pode tentar buscar uma melhoria com honestidade, mas é o tipo da coisa, quando você fala mentira todo mundo vê a verdade na sua cara, mas quando você fala a verdade ninguém vê, eles vê mentira na sua cara você entendeu?

Jeferson: [...] eu não acredito mais. Entendeu? Não é que eu não acredito mais, eu acho que tem caminho, mas não dá para acreditar mais que o SUS vai romper a lógica privada. Não tem lógica, não tem como. Do jeito que está aqui, com estes deputados bem financiados, não tem condições. Não tem mais.. Qual é a força que sobrou?

Como principais desafios, para os entrevistados é necessário encontrar maneiras para amenizar a influência da política partidária que já se faz notar no conselho. Sinalizam para a falta de qualidade em termos comportamentais e para a necessidade de resgatar as discussões políticas dentro do conselho, para que o conselho possa estar inserido nos processos políticos, o que parece essencial para se promover a inovação na gestão pública. O que se nota na fala de Eduarda e Jeferson, em termos de resultado, atualmente, é o descrédito da política de saúde e uma dificuldade do conselho em interferir na condução da mesma.

Eduarda: [...] para ser uma deliberação do conselho precisava de algo mais. Precisava de algo mais técnico aqui, ou com mais... de mais senso do todo. O que impede é que eles ficam muito ensimesmados nas questões políticas internas, entendeu? Aquele disse e me disse interno. Porque eles ficam o tempo inteiro fazendo política interna, entendeu?

Jeferson: Ninguém vai discutir numa conferência como se estivesse ali discutindo o SUS que um dia eu vou precisar. Primeiro vem o seu local. O seu local é impregnado pela estrutura de poder, como eu falei pra você, a estrutura de poder é impregnado. Eu não posso chegar aqui como um usuário e falar que o meu posto de saúde está faltando isso porque eu vou ser um usuário desqualificado, porque eu não estou com a linguagem, vou falar assim, a linguagem prevalente, que prevalece dentro do segmento usuário e que a academia aceita, que o gestor aceita, que o outro aceita. Já pensou eu ir lá no montinho discutir e chegar lá e dizer assim, não.. está faltando gazinha no meu posto de saúde.. isso me rebaixa.

Segundo Brugué (2012) uma das principais razões para o descrédito da política é a sua incapacidade de resolver os nossos problemas e ela acaba se convertendo em mais um problema, como se observa nos comentários dos entrevistados. Brugué (2012) ao apresentar argumentos em defesa da política, enfatiza que trata-se de um exercício de imaginação coletiva, sem o monopólio das instituições públicas, mas também requer um exercício de autoridade. Assim, sinaliza para a necessidade de trabalhar de forma mais participativa, mas de restaurar a autoridade quando necessário para buscar a eficiência e a eficácia para as políticas públicas em defesa do bem comum.

O problema maior identificado por Jeferson, Victor e Eduarda é que os vícios da política partidária se infiltraram no conselho, o fragmentando, e comprometendo a situação de democracia deliberativa conquistada. Contudo, Gilson demonstra compreender vantagem

nesta situação. Para ele, a disputa política que ocorre dentro do conselho contribui para manter as propostas políticas direcionadas a atender os interesses coletivos, uma vez que as divergências partidárias fomentam o exercício do controle sobre o governo. Mas, de maneira geral, o que se nota nos depoimentos é que esta situação é percebida com preocupação, tendo em vista a possibilidade de reprodução de regras de jogos políticos dentro do conselho e pouca qualidade deliberativa e, conseqüentemente, pouca inovação.

Jeferson: Aí você vai notando o seguinte, esse aqui é o grupo ligado ao vereador tal.. esse aqui é o pessoal que foi prefeito e que perdeu.. esse aqui foi .. você entendeu? Então.. então.. tudo bem.. Eu acho que isso não tem problema.. isso não tem problema.. O grande problema e eu falava.. então vamos construir.. vamos ver o que é isto aqui.. o conselho é um só.. ne.. o conselho é um só. Então se nós estamos num barco que cada um quer remar para um lado, ele não vai para lado nenhum.

Victor: [...] eu vejo um relacionamento e em certos momentos já vi até manipulação mesmo em detrimento da questão partidária, por exemplo, que é muito forte no conselho.. e isso segura, trava pauta, e isso não pode aprovar não.. mas porque? Porque se aprova isso o secretário vai ficar muito bem na fita. [...] Porque a gente tem uma ala do PT que está lá que é contra. Então aí as pessoas tentam de todas as formas segurar as coisas e você tenta questionar o porque e não tem o porque. Aí você vê .. eles soltam no corredor... não pode passar.. então esta questão política no conselho é muito forte. Então dessa política partidária. Então tem uma polarização, do PSB, PSDB, PT então as pessoas travam as coisas.

Eduarda: Mas a gente não tem conseguido fazer política de uma maneira diferente da política partidária, da política de forma mais rasteira que a gente vê aí no cenário nacional.

Mesmo com tudo que se apresenta, os entrevistados reafirmam a potencialidade do conselho em provocar mudanças na gestão. Como já mencionado anteriormente, enfatizam a capacidade do conselho de reagir e de mostrar a sua força para impulsionar inovações, mesmo que esporádicas. Como exemplos mencionados por Luiza, Nilda e Raimundo, tem-se as inovações em processos, como os programas de registro civil que se encontram em vigor em maternidades, e a submissão do plano plurianual às deliberações nas conferências de saúde. Estas ações são consideradas inovações e reconhecidas como conquistas do conselho.

Luiza: [...] o registro civil também.. de maternidade. Foi uma discussão que começou no conselho e hoje o Sofia Fieldman já tem.. já faz o registro.. A criança já nasce e já é registrada.. Tem um anexo, né.. do cartório dentro do hospital.. Foi uma discussão que saiu daqui.

Nilda: A mesma forma eu falo da conferência que vai acontecer agora que é de planejamento plurianual.. que é o planejamento da cidade né para os próximos 4 anos. Belo Horizonte saiu na frente, a gente fez a primeira.. Porque antes este planejamento plurianual ele era feito primeiro pelo técnico da secretaria, em conjunto com o secretário e depois só era apresentado no conselho. Agora de certa forma ele abrange.. porque agora ele é construído numa conferência. De 2009 pra cá.. Então assim, ele dá o poder da população discutir a sua comunidade, o que vai ser implantado.. [...] Vejo ganho porque é uma forma da sociedade participar e construir antes, antes do plano estar pronto.

Raimundo: A gente tem hoje como exemplo que foi uma discussão calorosa que o conselho fez que foi a construção do centro de especialidade médica em Belo

Horizonte.. Então a gestão fez e trouxe pra nós que sugerimos que alguma coisa também fosse construída em conjunto.

Embora se tenha sinalizações positivas, como as apresentadas por Luiza, Nilda e Raimundo, Wanda e Luciano não as compreendem como mudanças no comportamento do gestor, embora notem que às vezes se tem maior abertura para o diálogo. Para eles, trata-se, então, de mudança de estratégia, o que significa ceder em alguns momentos, mas mantendo o controle sobre o conselho.

Wanda: [...] eu acho que assim, a gente conseguiu, a gente consegue vitórias importantes lá, né, por exemplo, na questão das farmácias populares que Belo Horizonte foi contra, porque a gente tinha uma lista de medicamentos imensa, que foi reduzida por causa do... e a gente não concordava que o, dinheiro é público e a medicação é, é, é pra ser distribuída, pública. né? [...] eles implementaram por outro caminho.

Luciano: Agora a política é dessa forma que eu estou te falando. A população pode nunca ter manifestado a necessidade de construir um centro de saúde aqui na Savassi. Como nunca manifestou.. Mas se o prefeito encasquetar de construir um centro de saúde aqui na Savassi, ele atropela quem tiver que atropelar e vai construir.

Outras desafios para contribuir para a inovação da gestão pública são observadas pelos entrevistados, que passam pelo exercício do papel de conselheiro e pelo manuseio de informações complexas. Segundo os entrevistados, os conselheiros demonstram dificuldades em combinar o papel de fiscal com o papel de co-gestor da política de saúde. Ou seja, ao mesmo tempo que busca-se o distanciamento necessário para fiscalizar, busca-se a aproximação necessária para cooperar na construção de um projeto coletivo. Luciano mostra um pouco dos conflitos observados no exercício da função de conselheiro, o que também resulta em dificuldades em contribuir para inovações em processos políticos.

Luciano: A discussão fica superficial para determinados assuntos. Para determinados pontos. Mas o conselho.. é.. o mais importante, nesta questão do controle e da fiscalização.. o conselho é um órgão deliberativo, mas não é um órgão legislador. Então as vezes ele aprova situações.. tudo que é aprovado no conselho depende de homologação do executivo, no caso o prefeito municipal. Então ele tem que assinar.. mas assim não tem poder de lei o que é aprovado no conselho de saúde.

Ainda, em se tratando do exercício da função de conselheiro, os entrevistados destacam dificuldades para acompanhar todo o processo de concepção até a avaliação das políticas públicas. Isto devido à linguagem utilizada pela gestão na qual se nota valorização da tecnocracia. Neste contexto, alguns conselheiros se sentem pouco preparados para exercer a sua função em plenitude, como comentam João e Laene.

João: Oh menina eu tenho até medo tem hora de falar sabe por quê? Porque é o seguinte ... que nós não somos formados, você sabe né? Nós que mexe aqui, que atua nas câmaras técnicas ... que tem um ... existe um ... uma lei lá dentro, existe um regimento lá dentro que a gente é obrigado a participar de câmara técnica. Então, às vezes eu .. igual eu falei pro pessoal, a gente não é nenhum .. doutor, doutorado, a gente ... a gente sente sabe? A gente às vezes ta acompanhando ali, não sabe às vezes nem o que a gente fala cobra coisas fora, você entendeu? Então o que que deveria acontecer ...eu acho que ... deveria te um ... talvez uma empresa, não ligada a prefeitura. Mas talvez o necessário a gente não tá vendo, porque nós não damos conta de olhar tanto numero.

Laene: Outro aspecto que é complicado e que é uma atribuição do conselho. A fiscalização da parte financeira. Então você imagina. Eu sou uma pessoa que tem curso superior, que tenho mestrado, que tenho doutorado, eu olho uma prestação de contas e tenho uma dificuldade enorme de compreendê-la e de ter um voto, assim, com segurança. Agora, você imagina que 50% do conselho é de usuários que na sua maioria com uma baixa escolaridade.

Como resultado, tem-se um conselho pouco propositivo. “Eu acho que assim, os segmentos tem dificuldades de colocar a sua agenda ali dentro, sabe? E aí, a gente fica ali dentro votando em agenda de gestor. No final é isso, né.” (WANDA). E como explica Wanda, diante das dificuldades o conselho acaba trabalhando para atender aos interesses do gestor. Situação também observada nos estudos de Tatagiba (2002) que infere sobre a baixa capacidade propositiva dos conselhos e de influenciar os processos políticos. A opinião de Wanda é corroborada por Rogério e Gilson.

Rogério: [...] o conselho trabalha muito como um órgão formalizador de.. de.. para atendimento a legislação, no sentido de ah.. nós vamos receber um recurso, então nós precisamos da aprovação do conselho.

Gilson: [...] é da formulação mesmo de fazer isso ou aquilo não é muito comum não.. Não é tão propositivo neste sentido mesmo não.. Ele acaba sendo movido pela pauta dos gestores e pelo resultado da política. Não no sentido propositivo de ter grandes ideias. Ela tem lado negativo e tem lado positivo. Eu acho que o lado positivo é o de fortalecer a política pública. Porque se tem um governo do partido X, a oposição vai fazer de tudo para colocar conselheiros lá. De uma certa forma de fazer oposição lá, mas na posição de cobrar os resultados. Eu acho que isso é positivo.. para a instituição política.. Ela garante a política pública de saúde, ela discute.. eu acho que ela é mais fiscalizadora.

Embora se reconheça a necessidade de impulsionar a formulação de políticas públicas ou participar dos processos juntamente com o poder executivo, para que possa contribuir para inovar na gestão das políticas públicas, para os entrevistados trata-se de um caminho necessário, o que ainda não se tornou algo efetivo.

Segundo Eduarda, para encontrar soluções para lidar com as complexidades da política e do exercício da função de conselheiro não se faz necessário deter os saberes, mas buscar se aliar a instituições que possam contribuir com este processo e minimamente compreender a realidade em que se encontra inserido, seja em termos da rede que se forma em torno da política de saúde ou do ponto de vista da política e do papel do conselheiro. Ou seja, faz-se necessário possuir consciência cidadã e conhecimento.

Eduarda: Então, eu acho que o conselho como proponente, eu acho que ele precisa de amadurecer, muito, porque falta isso. Eu preciso de uma solução que seja arranjada. Que repercuta em todos de uma mesma maneira. Eu não posso querer conforto para alguns e que outros é problema deles. Que isso? [...] Porque eu acho que uma coisa... talvez isso vai ser ainda um aprendizado ne.. mas eu acho que ele não é tão propositivo porque ele não conhece nem a regra do jogo e conhece pouco a realidade do ponto de vista da política.

Eduarda e Jeferson sinalizam para a necessidade do conselho trabalhar estrategicamente para alcançar os seus objetivos. É necessário mudar a maneira de exercer o controle social, buscando ajuda para se fortalecer, como por exemplo, junto ao Ministério Público, se investindo da forma da lei para planejar as suas ações e se inserir no planejamento da política e deixar de “enxugar gelo” como vem ocorrendo.

Eduarda: No dia que o controle social e o ministério público trabalhar no controle prévio do orçamento, que está lá na lei de 64, nós vamos parar de enxugar gelo. Claro que você não vai deixar de fazer o controle a posteriores.. Só que ele é muito mais caro. Mais burro.. entendeu? Ele é necessário também, mas é muito mais indigno sobre todos os aspectos. A prevenção é mais barata e mais digna para qualquer política. Qualquer ato.. qualquer prestação estatal preventiva.. é mais barata e mais digna.. Então a gente tem que pensar em planejamento. Então e eu não estou vendo o controle social atento a isso.. ao lá na frente, entendeu?

Jeferson: O conselho tem que fazer uma avaliação do que está faltando, do que está pegando, tem que ter um planejamento estratégico, planejar e falar.. pera aí.. como é que nós vamos discutir a pauta. A Constituição pode nos reservar o espaço, mas se a gente não ocupar.. não vai ter poder.. Mas não adianta a gente pensar que vai ocupar aquele espaço se aquele espaço está reservado e bem zelado para outras instâncias de poder muito maior, capital, interesses políticos e partidários e outras coisas.

O caminho possível apontado por Carlos, é a retomada do conselho pela sociedade que o criou, pois “o conselho sem a participação social não anda”. Os desafios para inovar passam também por questões sociais e políticas, por uma reafirmação do conceito de política no país com o qual se busca romper ou oferecer alternativa.

A resposta à pergunta que orientou esta seção, “Em que resulta os processos deliberativos para o conselho e os públicos nele representados?” Se encontra apresenta no Quadro 5, no qual se apresenta uma síntese dos efeitos esperados e dos encontrados no caso em análise.

Quadro 5 - Síntese dos efeitos “políticos” esperados e observados

| EFEITOS POLÍTICOS | | |
|-------------------|--|---|
| PÚBLICO | EFEITOS ESPERADOS | RESULTADOS ENCONTRADOS |
| SOCIEDADE | Fomentar o ativismo social | |
| | Sociedade articulada, mobilizada politicamente, manifestando suas opiniões por meios que podem extrapolar a própria instituição participativa. | Embora o conselho represente uma resposta às demandas de movimentos sociais da década de 1980, ocorreu uma desmobilização nos anos 2000 e, conseqüentemente, uma retração da participação e um atrofiamento do conselho no ambiente político. |
| | Sociedade protagonista no processo político, inserindo as suas pautas nos processos deliberativos e exercendo o monitoramento sobre as ações governamentais. | A sociedade não assumiu a responsabilidade dos deveres da cidadania, como de exercer o controle sobre a gestão pública. Nesta análise a sociedade não aparece como protagonista nos processos deliberativos. Há registros de momentos em que a sociedade consegue se articular e influenciar as decisões políticas. |
| CONSELHO | Promover a economia moral do desacordo | |
| | Acomodar os conflitos e dissensos no âmbito do espaço deliberativo, minimizando as diferenças. | As diferenças são realçadas em relação à capacidade argumentativa e os sujeitos demonstram dificuldades para se reconhecerem como autores dos resultados. Relato de egocentrismo e corporativismo que impõem dificuldades a interações e articulações. |
| | Gerar estabilidade nas relações entre governo e sociedade, maximizando o respeito mútuo. | Parece existir entre os conselheiros uma intolerância a diferença. Há casos de atuação em prol de interesses particulares, o que tem inibido a estabilidade nas relações. Parece faltar confiança entre os conselheiros, que enfrentam dificuldades para aceitar como justas as razões contrárias ao seu posicionamento. |
| | Espaço de transformações de preferências, onde se busca acordo e cooperação. | A dificuldade em maximizar o respeito mútuo tem gerado conflito onde se espera a cooperação. Na falta da cooperação o conselho não avança e pode gerar desaprendizagem sobre a construção de políticas baseadas em processos democráticos. Observa-se nos conselheiros sentimentos de frustrações e desmotivação devido à desconfiguração do lugar. |
| GOVERNO | Contribuir para a inovação na gestão pública | |
| | Local de interação sistêmica para a produção de um projeto conjunto. | Parece predominar no conselho políticas <i>top down</i> . Nota-se a utilização do espaço para barganhas e cooptação, não autorizados em processos deliberativos e, portanto, ilegítimos. Há relatos sobre a capacidade do conselho de reagir em situações adversas. |
| | Processos políticos baseados em processos deliberativos. | O segmento gestor utiliza da sua autoridade para manter os conselheiros sob sua subordinação e age estrategicamente. O conselho é notado como um o espaço marcado por resquícios de regime autoritário e pela valorização da tecnocracia. |
| | Busca da eficiência com a inclusão da participação social. | Nota-se a dificuldade em combinar o gerencialismo com a participação social. O conselho parece ser controlado pelos poderes públicos e econômicos e encontra dificuldades em exercer o controle social. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

8.6 Efeitos Deliberativos

A deliberação é a razão de ser do conselho, o que significa que as decisões tomadas neste espaço devem ser fundamentadas e justificadas em processos discursivos, por meio da troca de razões entre os conselheiros que figuram como sujeitos políticos. De tal maneira, com a dimensão “Efeitos Deliberativos” busca-se compreender a qualidade da deliberação e quais os resultados gerados, privilegiando um olhar para dentro do conselho e para fora dele – sociedade e governo.

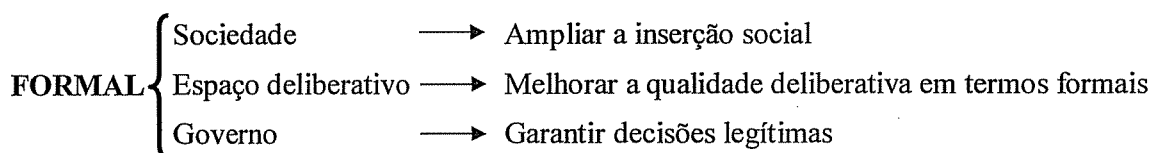
Provavelmente, para esta análise, argumentos utilizados em outras dimensões podem ser novamente apresentados ou aqui enfatizados. A base teórica utilizada, como nas demais dimensões de análise, é a democracia deliberativa, que considera que a melhor maneira de elaborar um projeto coletivo é a partir do envolvimento dos cidadãos no processo de identificação dos seus problemas e no apontamento de soluções para os mesmos (FUNG, 2004; GUTMANN & THOMPSON, 2004, HABERMAS, 2010, 2012).

Considerando que no Brasil, com a Constituição Federal de 1988 é iniciado um processo de institucionalização de democracia deliberativa no país – por meio de conselhos e outras formas de gestão participativa –, tornou-se importante apreciar a legislação brasileira para contribuir para a proposição das categorias de análise. Isto porque no contexto brasileiro, o caráter deliberativo atribuído aos conselhos de saúde não se refere apenas ao processo de deliberação que inclui a participação social, com o qual se busca influenciar as decisões junto aos poderes executivo e legislativo. No conselho, a deliberação inclui a tomada de decisão, que deve ser homologada pelo poder executivo. Ou seja, as decisões do conselho devem, por lei, serem vinculadas as decisões políticas, em termos de formulação e implementação das políticas públicas na área da saúde, incluindo os planos de governo. Além disso, destaca-se que na área da saúde, o governo central é obrigado, por lei, a condicionar o repasse de recursos federais aos governos subnacionais ao efetivo controle social exercido pelos conselhos de políticas.

Assim, com base nas concepções dos teóricos deliberacionistas e considerando o aparato legal de institucionalização do conselho de saúde no Brasil, buscou-se compreender o espaço deliberativo em termos de qualidade da deliberação e os efeitos gerados para a sociedade e para o governo, levando em consideração os aspectos formais. O que se espera em termos de resultado é o empoderamento da sociedade e sua inclusividade no processo de gestão da política de saúde e decisões coletivas legítimas. Para tanto, buscou-se responder a seguinte pergunta: **1) Em termos formais, o que se observa de resultados dos processos**

deliberativos? Ao responder a questão apresentada, os resultados serão apresentados com base nas categorias da dimensão “efeitos deliberativos”, contidas no modelo analítico elaborado para esta tese, conforme Figura 9.

Figura 9 - Efeitos Deliberativos



Fonte: Modelo analítico elaborado pela autora para coleta e análise dos dados, 2014.

Torna-se importante ressaltar que o conselho é compreendido como espaço intermediário e híbrido. Assim, as deliberações públicas tem um fim em si mesmo, qual seja, de melhorar a qualidade deliberativa em termos formais. Mas também há uma expectativa de resultados perante os públicos que nele se encontram representados, ou seja, a sociedade e o governo. Para a sociedade, espera-se contribuir inserindo-a nos processos políticos e para o governo, garantir decisões legítimas. As categorias apresentadas na Figura 9 também representam a proposta de divisão do texto, como segue.

Ampliar a inserção social

Tendo como base as concepções teóricas da democracia deliberativa, espera-se que o conhecimento gerado e compartilhado nos espaços democráticos possa contribuir para amenizar as desigualdades, permitindo processos de tomada de decisões mais acessíveis e compreensíveis e, portanto, mais legítimos.

Segundo Habermas (2012a) não existe força exceto a força do argumento, ou seja, não basta ter uma extensão da participação, mas sim uma inserção da participação social. De modo que para a sociedade estar inserida é necessário que lhe seja garantida a liberdade e as condições de igualdade política para, então, dispor da força do argumento.

Para Brugué (2011), a inserção da participação exige alguns cuidados que se referem a organização e a dinamização dos espaços deliberativos. Para ele, é necessário criar as condições para escutar a cidadania, como disponibilizando informações claras e ordenadas para permitir aos cidadãos se expressarem e se inserirem nas discussões políticas.

No conselho em análise, notou-se a existência de garantias legais para escutar a cidadania, garantindo princípios de liberdade e igualdade. O conselho apresenta um desenho institucional inovador para instituições participativas, com estrutura piramidal que permite a inserção de aproximadamente 3000 pessoas nas deliberações públicas. Além disso, mantém uma dinâmica de funcionamento que possibilita ao cidadão participar de deliberações sobre diversas temáticas e acompanhar as ações governamentais. Entretanto, mesmo com todo o aparato legal e estrutural, mesmo sendo considerado com alto grau de institucionalização, após 20 anos de funcionamento, o conselho continua enfrentando desafios para inserir a sociedade nas discussões políticas.

Para Eduarda, são muitas as dificuldades observadas e estas se multiplicam pelo fato do conselho estar submetido a um contexto social e político que nem sempre se mostra favorável à formas mais democráticas de gestão. Para ela, as dificuldades estão associadas, principalmente, à desinformação em termos de cidadania que se nota na sociedade e ao desinteresse do governo em fomentar a participação social. Como resultado, a sociedade participa do conselho por meio dos seus representantes, mas não está nele inserida.

Eduarda: Então eu percebo que as vezes tem muita gente que está entre a cruz e a caldeirinha. Ou eu me adequo a este modelo ou eu estou fora. E fica ali.. meio que um delírio, entendeu? Faz inserções. Mas não está inserido. Não tem noção, entendeu? Não tem noção.

O fato da sociedade não estar inserida nos processos deliberativos, segundo Jonas, justifica o déficit de renovação que hoje se observa no conselho, o que para ele está associado ao desconhecimento, uma vez que as mídias normalmente são utilizadas para marketing político, apresentando situações que se distanciam da realidade²⁴. Em seu depoimento, Jonas relata que as mesmas mídias não são utilizadas para divulgar espaços deliberativos ou conscientizar a sociedade das possibilidades em ocupá-los. De acordo com Eduarda, o resultado é uma sociedade apática politicamente, principalmente devido à falta de políticas educacionais. E segundo Nilda, embora os conselheiros se esforcem para conscientizar a população do seu papel político, é muito pouco diante do desafio que se apresenta.

Nilda: [...] em todos os lugares que eu vou eu tento colocar que é muito pior a gente ficar sempre a parte dessas discussões e a gente delegar sempre para alguém tudo que é importante pra gente.. o pessoal fala comigo, mas eu tenho fulano que está lá e está lutando pra mim e está fazendo.. isso aí é comodismo.. eu sempre falo tanto para o usuário como para o trabalhador.. Se é importante ter alguém pra falar pela gente, mas é importante também ter um feedback desta pessoa.

²⁴ Os entrevistados relataram que são disponibilizadas informações na mídia que distanciam da realidade, como imagens de unidades de saúde bem equipadas, enquanto a maioria dos equipamentos necessita de materiais básicos para realizar os atendimentos.

Jonas, em seus argumentos, parece se preocupar em trabalhar na perspectiva de conscientizar a população de se imbuir não só dos direitos atribuídos à cidadania, mas também dos deveres. Laene acrescenta a necessidade de esforços conjuntos para inserir a sociedade nas discussões políticas, buscando fortalecer a representação, facilitando o acesso à informação e fomentando políticas educacionais para este fim.

Jonas: A conversa que a gente sempre tem nestes trabalhos a pessoa fala assim, é difícil de conseguir alguém para por dentro do conselho. Eu acho que esta já é uma frase errada, ne.. conseguir alguém.. Quer dizer.. Está transferindo ao poder público, ao gestor, ir buscar a participação da comunidade. Claro que ele tem que fomentar, mas o caminho correto, que eu creio é a comunidade buscar a participação e isso, na nossa experiência, e aí é experiência pessoal que a gente está falando e não é formalizada e é de sentimento mesmo, é que eles tem esta dificuldade.

Laene: Essa sociedade, ela não é organizada politicamente. Te digo que muito timidamente. O que existe é uma página do conselho no site da secretaria municipal de saúde de Belo Horizonte. Agora eu te pergunto: quantas pessoas acessam este site? Quantas pessoas têm, na verdade, o hábito de entrar na internet? Você pensa, a internet ela é muito publicizada pelos setores das camadas médias e das elites. Mas quando você pensa as camadas populares, a maioria das pessoas não tem nem um computador em casa.

Como alternativa, Eduarda infere a necessidade de inverter a lógica e em vez de deixar a cargo do conselho ou governo fomentar a educação cidadã no ambiente político, deve-se trabalhar a educação cidadã na escola, nas universidades e formar cidadãos politizados. Opinião corroborada por Gutmann & Thompson (2004) que reconhecem que não se pode esperar que a democracia prospere sem cidadãos bem educados, bem educados politicamente.

Com os argumentos apresentados se compreende que devido à pouca participação direta da sociedade no conselho, as possibilidades do conselho, enquanto espaço deliberativo, de proporcionar à sociedade a aprendizagem política se torna limitado. Assim, a vantagem apresentada pelos teóricos deliberativos, de dispor de espaços públicos para possibilitar aos cidadãos experimentarem transformações individuais para aprimorar suas virtudes cívicas e intelectuais igualmente se mostra limitada. Que no conselho, embora se tenha em alguma medida a participação da sociedade nos processos deliberativos, ainda não foi possível contribuir para a inserção social nos processos políticos.

Melhorar a qualidade deliberativa em termos formais

Com a tese, buscou-se compreender a qualidade deliberativa a partir de conceitos formais e comportamentais (efeitos políticos). As considerações que se busca apresentar nesta dimensão de análise “efeitos deliberativos” se referem aos aspectos formais, ou seja, se busca

compreender a qualidade deliberativa a partir da análise das condições materiais consideradas mínimas para que a deliberação ocorra.

Compreende-se que a deliberação é de qualidade quando é justificada, inclusiva, e efetiva, o que está em acordo com os critérios apresentados por Gutmann e Thompson (2004). Para os autores, a justificação dos resultados²⁵ é exigência primordial para que se possa manter a cooperação entre os sujeitos, o que, segundo Bohman (2009), está associado ao sucesso do processo deliberativo. Cohen (2009), ao apresentar os postulados para uma deliberação de qualidade, enfatiza a inclusividade, o que, para Fung (2004, 2007), se refere à agregação do maior número de pessoas com iguais oportunidades para deliberar sobre determinado tema. Ou seja, incluir o maior número de pessoas na deliberação pública, lhes garantindo a igualdade e liberdade de inserção neste processo. Em relação ao critério efetividade, significa deliberar de maneira vinculada as decisões políticas, influenciando o sistema político administrativo, que, segundo Fung (2004), representa a condição mínima para a existência de qualquer espaço deliberativo. Ou seja, as decisões dos poderes executivo e legislativo devem levar em conta os resultados das deliberações no conselho.

Assim, com esta dimensão de análise, o que se busca é verificar se o conselho dispõe de qualidade deliberativa, conforme é esperado pelos teóricos deliberacionistas, o que também permite verificar se o conselho cumpre com o proposto na legislação que o regula, uma vez que o princípios para a institucionalização dos conselhos no Brasil muito se assemelham aos da teoria utilizada.

Para tanto, optou-se por trabalhar com o modelo analítico elaborado por Brugué (2011), visto que este autor ressignifica o conceito de qualidade deliberativa proposto por Gutmann e Tomphson (2004) e propõem uma divisão da análise em termos formais e comportamental, contemplando os mesmos elementos que se busca investigar. De acordo com Brugué (2011), para que se tenha qualidade deliberativa, em termos formais, é necessário explicar, escutar e responder, como segue:

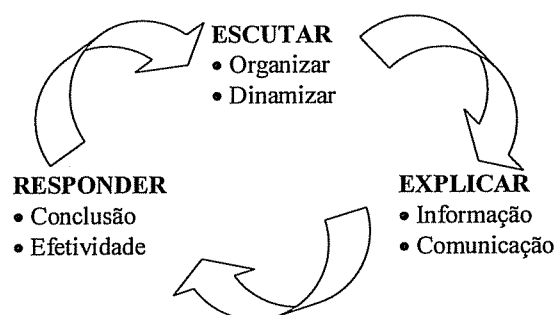
- 1) **Explicarnos** (clarificar y comunicar los contenidos y los objetivos del debate); 2) **Escuchar a la ciudadanía** (invitándola a espacios de debate en donde expresarse de manera clara y ordenada), y 3) **Responder** (dar cuenta de las aportaciones recibidas y de cómo éstas se han trasladado a una decisión concreta, visualizando hasta qué punto las diversas posiciones se han incorporado o no). (BRUGUÉ, 2011, p. 168)²⁶

²⁵ Justificar decisões tomadas por cidadãos e seus representantes e responder às razões dos cidadãos, em relação ao retorno sobre as decisões. Ou seja, a deliberação supõe um intercâmbio de razões y argumentos. (GUTMANN e THOMPSON, 2004)

²⁶ 1) Explicar (clarificar e comunicar o conteúdo e os objetivos do debate); 2) Escutar a cidadania (convidá-la a debates para se expressar de maneira clara e ordenada); 3) Responder (informar sobre as contribuições recebidas)

Uma síntese da proposta de Brugué (2011) é apresentada na Figura 10, onde se pode notar a inserção das condições básicas para que se tenha uma deliberação de qualidade, que passam pela disponibilidade de informações claras e comunicação efetiva, pela organização dos processos de troca de razões e seleção das pessoas que devem participar, pela necessidade de responder sobre os resultados da ação e vincular as decisões do conselho às decisões governamentais sobre políticas relativas à temática.

Figura 10 - Esquema de análise da qualidade deliberativa em termos formais



Fonte: Adaptado de Brugué (2011)

Com base nas categorias apresentadas na Figura 10 os resultados obtidos com esta análise serão apresentados.

Explicar

Explicar significa estabelecer uma comunicação entre os membros que participam das deliberações públicas de maneira a permitir que todos possam compreender o lugar, estar cientes sobre o que se pretende deliberar e dispor das informações necessárias para qualificar o seu argumento (BRUGUÉ, 2011)

Em se tratando do conselho em análise, os entrevistados o compreendem como um lugar de acomodação das diferenças, lugar marcado pela desigualdade social, econômica e política. Segundo eles, os sujeitos que compõem o conselho demonstram interesse pela temática saúde, mas sinalizam para motivações diferentes no momento de ocupá-lo, situação que não é ignorada pelos teóricos deliberacionistas.

Com o aparato legal que institucionaliza o conselho, se busca estabelecer condições para que as pessoas interessadas na temática saúde possam participar de processos deliberativos em

e como estas estão vinculando a decisão concreta, visualizando até que ponto as diversas posições foram incorporadas ou não) BRUGUÉ (2011, p.168 – tradução nossa)

condições de igualdade política, livres de constrangimentos. Nota-se a intenção de garantir condições para que estes sujeitos possam chegar consensualmente a resultados ou por meio da regra da maioria – que podem ser modificados no futuro – e, independente destes resultados, possam continuar cooperando, mantendo o caráter dinâmico do espaço deliberativo. São inserções que sinalizam para preocupações em se garantir a qualidade deliberativa.

Segundo Brugué (2011), para que a qualidade deliberativa seja alcançada é necessário garantir a comunicação e a qualidade da informação, o que significa que os sujeitos envolvidos no processo deliberativo devam ter acesso a informações claras, honestas e com uma linguagem apropriada para ser compreendida pelos envolvidos. Ou seja, as regras do processo de deliberação devem ser compreendidas e aceitas, assim como as demais informações necessárias para participar do processo deliberativo, o que implica dispor de comunicação e informação adequadas. Brugué (2011) enfatiza que estas são condições sem as quais os processos deliberativos estarão condenados ao fracasso.

Em condições adequadas pode-se atingir uma situação ótima de simetria entre os participantes nas trocas de razões em público, o que facilitaria a comunicação entre eles. Ocorre que mesmo com toda a normatização que institucionaliza o conselho, que busca garantir aos participantes o acesso as informações necessárias para se colocarem em condições de igualdade nos processos deliberativos, todos os entrevistados (que são ou já foram conselheiros) apontaram a assimetria informacional como um desafio.

Dos conselheiros entrevistados, aproximadamente 60% são militantes há mais de 20 anos (desde o momento de criação do conselho). Mesmo com a vasta experiência acumulada, eles expressaram dificuldades para exercer o controle social e para participar do processo de formulação e acompanhamento da política de saúde. O motivo apresentado por eles é a dificuldade em lidar com informações complexas e com as falhas de comunicação, seja internamente (em relação a sua estrutura piramidal, descentralizada e hierarquizada) ou do conselho para com os públicos nele representado: sociedade e governo.

No que se refere à informação, os entrevistados inferem que ela está associada ao exercício de poder e, portanto, é regulada pelo poder executivo, que não a compartilha de maneira a permitir que a sociedade possa participar dos processos deliberativos em condições de igualdade. Eles se referem, principalmente, às informações sobre os planos de governo, sobre os projetos ou programas governamentais e sobre o orçamento público. Segundo o entrevistado Raimundo, “[...] como você vai discutir uma coisa que você não tem conhecimento?”. Fato que, para Gilson, não inviabiliza as discussões em plenárias, mas

contribui para desqualificá-las ou para manter o usuário, principalmente, numa posição marginalizada, como afirma Theo.

Gilson: Eu acho que discute.. É .. pode ter esta contaminação dos interesses, mas a política de saúde é discutida. Porque ela é muito provocada. A presença do servidor trabalhador ser sindical ela tem um peso. Então é tem a discussão da política de saúde com certeza.

Theo: Agora o usuário, geralmente, ele fica aqui.. ele normalmente pesca é na hora aqui.. na hora da reunião que o pau está quebrando aqui.. ele pega aquela informação e espera lá.. porque que isto está acontecendo, ne.. o meu centro de saúde lá está todo caindo.. como é que eles falam que está investindo.. investindo e eu não vejo isso, entendeu? A dengue lá começou.. morreu tantos de leishmaniose.. e você falou que aqui tá legal.. Então essa informação pra eles, é bem assim, eles sabem até mais do que eu às vezes.. né.. porque o papel aqui está falando do orçamento né.. e lá é ação ne.

Segundo os entrevistados, embora o governo seja obrigado por lei a publicizar suas ações e prestar contas sobre a gestão pública, ele o faz somente para cumprir com as exigências legais, mas não de maneira a permitir a inserção do cidadão nos debates públicos. Para Luciano, a distribuição da informação é dificultada pelo uso da linguagem técnica. O resultado é o desânimo sentido pelos conselheiros entrevistados, que em sua maioria não demonstra condições de manusear os dados disponibilizados, permanecendo marginalizados no processo de tomada de decisão.

Luciano: [...] o plano municipal de saúde, Aí às vezes é muito número, é muita burocracia, e os conselheiros começam a ficar confusos, não tem muita paciência para esmiuçar aqueles dados. São coisas que... são coisas que são do aspecto da legislação.. Não adianta aprovar no conselho porque são coisas que tem que passar pela câmara municipal.

A informação é percebida como um problema, seja para qualificar as deliberações ou para amenizar o déficit de coordenação. Segundo os entrevistados este problema resulta no esvaziamento do espaço deliberativo, no distanciamento entre representante e representado e dificulta os processos de renovação.

Para Eduarda, Gilson e Rogério, embora seja atribuído ao conselho o papel de co-gestor da política de saúde, ele não está isolado, ao contrário, existe uma rede que pode apoiá-lo e auxiliá-lo, como os órgãos públicos independentes ao poder executivo (CGU, Câmara dos vereadores, Ministério Público) e que também assumem responsabilidades pela fiscalização da política de saúde no município. Segundo eles, historicamente os conselheiros não buscam apoios, por exemplo, para programas de capacitação e para se apropriarem de conhecimentos sobre as demandas relativas às unidades de saúde ou referentes à reclamações que dizem muito sobre o problema de saúde pública no local. Além disso, Victor enfatiza a necessidade do reconhecimento do conselho enquanto espaço deliberativo, de fortalecer a sua estrutura e se informar sobre as demandas que são geradas a partir dela.

Victor: Então assim, uma vez perguntou.. BH tem quantos centros de saúde.. aí perguntou para uma pessoa e ela não sabia. Você conhece quantos centros de saúde? Ah! eu conheço o meu.. Mas pera aí, você está aqui no conselho representando a cidade e você conhece só o seu conselho.. Então tem umas coisas assim que tem uma distorção.. tem um abismo mesmo.

Sendo o conselho um espaço público, a expectativa é que a sociedade possa pautar as suas demandas durante as sessões plenárias. Nesse sentido, também se observa déficits de informação. Segundo Luciano, as demandas da sociedade, quando apresentadas, são normalmente dissociadas de estudos de viabilidade, o que enfraquece a argumentação do proponente, resultando numa situação de desigualdade. Além disso, ele afirma que o cidadão ao apresentar uma demanda, não a faz como algo que abrange o todo, normalmente as sugestões privilegiam interesses de grupos ou de regiões, o que de acordo com Luciano não significa dizer que as demandas não sejam interessantes para a coletividade, mas sim que impõem limitações à legitimidade das proposições e enfraquecem o argumento e, portanto, o convencimento durante as negociações no conselho. Situação também percebida por Eduarda.

Luciano: Não. Elas não vem fundamentadas, baseadas em nenhum estudo epidemiológico, até mesmo porque normalmente são demandas que vem da população. Populares mesmo.. Você pega lá na região da Pampulha o bairro lá.. o bairro nobre, sei lá, Ouro Preto, se a população de Ouro Preto sentir que ela está precisando de um centro de saúde, ela vai se manifestar. Mas ela não se manifesta baseado em nenhum tipo de estudo, ela se manifesta com a situação que existe.

Eduarda: Fica meio naquele negócio assim, eu quero que a minha unidade melhore, que o meu distrito melhore, entendeu? E é o máximo que se chega com dificuldade. [...] ele como o formulador.. como o proponente de uma determinada política, eu acho que ali ele derrapa.

De acordo com Eduarda, devido às dificuldades identificadas entre os representantes da sociedade, em se tratando de apresentar demandas substanciadas em dados que contribuam para argumentos mais convincentes, e, devido às dificuldades em estabelecer uma simetria de informação para lidar com as agendas propostas pelo governo, o conselho tende a atuar de maneira menos propositiva e mais reativa.

Eduarda: O conselho, às vezes ele é mais reativo na sua atuação.. Ele.. é ele recebe as propostas, mas ele.. se ele se opõe a ela ele se articula mais facilmente do que ele como proponente.. aí ele tem mais dificuldade de se articular.. mais de propor.. Mas se é uma proposta que realmente causa algum tipo de negação no conselho, ele consegue se articular melhor, entendeu? [...] Eu não tenho dúvidas disso. Por isso que eu falo, às vezes quando a proposta chega, às vezes ele reage melhor do que quando ele vai propor.

Um exemplo de atuação de maneira reativa, apresentado pelos entrevistados, se refere a publicidade do governo local sobre os serviços de saúde. Explicam que o governo ao utilizar de publicidade enganosa para legitimar suas ações perante a sociedade, com propagandas em televisão apresentando uma situação que está distante da realidade – segundo João, o governo “pega os postos de saúde mais bonitos e mostra na televisão, isso cai lá fora na mídia” –

provoca uma reação imediata na sociedade que não recebe os serviços e esta pressiona o conselho a agir. A publicidade utilizada pelo poder público não inclui informações sobre o conselho, o que para Valéria já foi um motivo de conflito entre o conselho e o governo.

Rogério: [...] a questão de publicidade. Hoje em dia os governos gastam muito em publicidade. Nenhum deles, eu não conheço nenhuma propaganda que divulgue o trabalho do conselho. Que pelo menos diga, o conselho existe, ele está aí para .. é um instrumento de participação da comunidade na gestão do SUS e ninguém sabe disso.

Valéria: Eles colocaram uma peça é... falando que a saúde está ótima, que vai ser entregue o hospital do metropolitano, mas eles não dão data pra nada. Que vai ser entregue quatro UPAS. E colocam os trabalhadores todos bonitinhos, arrumadinhos, e aí teve uma reação muito forte do plenário e do conselho. O plenário reagiu, os usuários começaram a dizer, tanto aqui no Municipal, como a nível distrital. Ó, o que vocês estão colocando na televisão, não é verdade. Mais isso aí não é... aqui não é assim não. Aí isso interferiu nessa estratégia do executivo.

Para Raimundo e Laene, o fato do conselho atuar de maneira mais reativa não representa um problema. Para eles, o importante é participar e não importa a origem da pauta, pois no processo deliberativo, mesmo com atuação mais reativa, é possível encontrar oportunidades para promover a inserção social política.

Raimundo: Conselho é propositivo? Não.. nem tudo que é apresentando pela gestão o conselho vai aceitando.. Claro, o conselho discute e propõe sim.. O Conselho se dispõe a discutir o que é importante para a cidade.. O que a secretaria manda e prevê passa pela câmara técnica.. muita gente discutindo e vai pra plenária.

Laene: [...] eu acho que quem mais percebe o conselho é o gestor.. porque o conselho .. ele é uma pedra no sapato do gestor. Porque é quem questiona o gestor.. é quem pode aprovar ou não a política, né.

Ainda, no que se refere à informação, outro ponto destacado é a inexistência no conselho de um efetivo canal de comunicação para dar visibilidade ao espaço deliberativo e informar a sociedade sobre as suas ações. Para Valéria, faz-se necessário dar respostas, informar a comunidade sobre os resultados das ações do conselho, ou seja, é preciso “dar visibilidade. Dar visibilidade pro o Conselho, né. Dar publicidade pro Conselho. As pessoas precisam conhecer. E mostrar a efetividade do conselho. O que o conselho conquistou e conseguiu com isso. Porque se você ver resultado...”. Entretanto, segundo Pedro, “...a informação via mídia é dificultada. O orçamento não contempla essa divulgação do conselho.. Porque nossa proposta de fazer a propaganda nos ônibus, nós fomos cortados..”.O motivo que ele aponta é a falta de autonomia financeira.

Com base nos depoimentos, o que se nota é que a informação, seja para dar visibilidade ou para os processos deliberativos, tem sido compreendida como condição essencial para o engajamento cívico, para o desenvolvimento do senso crítico, mas ela parece faltar. Segundo os entrevistados, o que se observa na prática é a falta de informação de qualidade – clara, honesta e compreensível – e deficiências em termos de comunicação. Os conselheiros

entrevistados demonstram dificuldade para realizar o seu trabalho e apresentam um excedente de atividades burocráticas no acompanhamento das ações da gestão, conforme afirmaram Jeferson, Laene e outros.

Como resultado, os entrevistados inferem que o conselho se mostra em situação de tutela em relação aos gestores que, para Rogério, “precisam fomentar este controle social, os gestores precisam atuar.. Eu acho que um gestor, ele não pode lavar as mãos”.

A despeito das limitações postas, os entrevistados demonstram esperanças de promover a renovação para atrair líderes imbuídos de virtudes cívicas e com senso crítico mais aguçado, com maior conhecimento sobre o sistema político, para lidar com a assimetria informacional e, assim, criar um ambiente de troca de conhecimentos para amenizar as carências que se observa. O que parece estar de acordo com as colocações de Bohman (1996), quando infere a possibilidade de compensar as assimetrias em termos de informação por meio do conhecimento que é gerado e compartilhado no espaço democrático.

Quanto à renovação, embora apontada como possível solução, Alberto infere que ao se renovar, outros problemas relativos à informação emergem. Segundo ele, os novos conselheiros não tem o hábito de recuperar o histórico de deliberações do conselho (como, por exemplo, por meio das atas das reuniões plenárias), perdendo assim a possibilidade de compreender sua dinâmica e de se informar sobre a situação em que o conselho se encontra. Com isso, incorrem no risco de levantar discussões para as quais já se tem decisões tomadas, o que não seria nada de mais considerando o caráter provisório das deliberações, mas o problema está em não se apropriar dos argumentos. Para Adalberto, estas situações resultam em morosidade nos processos e geram perda de energia.

Em geral, o que se observa é que a situação relatada contribui para a despolitização do debate público e, conseqüentemente, impõem ameaças à qualidade democrática. Na falta de informações claras sobre os temas colocados em pauta, os entrevistados sinalizam para a transformação do espaço em negociação, visto que cada membro passa a defender o seu próprio interesse ou dos grupos representados e não focados no bem coletivo como se espera para estes processos democráticos.

Escutar

Com esta categoria de análise, Brugué (2011) destaca a necessidade de organizar e dinamizar os espaços deliberativos. Ou seja, busca definir as condições materiais para que a deliberação

ocorra com qualidade, o que significa determinar critérios para incorporar as pessoas nos processos deliberativos e para garantir as condições para o seu funcionamento.

Em se tratando das condições materiais para o funcionamento do conselho, para sustentar espaço deliberativo faz-se, primeiramente, necessária uma estrutura comum, com convenções para tornar possível chegar a acordos políticos na sociedade a partir da deliberação pública (COOKE, 2009).

Ao analisar as condições materiais do conselho municipal em análise, verificou-se que ele possui uma sede própria, disponibilizada pelo poder executivo e dispõe de uma secretaria executiva com funcionários na área de comunicação e jornalismo, contabilidade, administrativa e serviços gerais. Suas deliberações são realizadas em plenárias, câmaras técnicas e comissões de assessoramento para demandas específicas, sendo as decisões cabíveis apenas nas plenárias gerais.

Segundo os entrevistados, o conselho se encontra bem estruturado, com condições materiais suficientes para viabilizar uma deliberação de qualidade. Quanto às regras para o seu funcionamento, eles demonstram que estas são claras, são de conhecimento dos participantes e foram anteriormente pactuadas em ambientes democráticos.

Embora as respostas sinalizem para uma situação positiva, os entrevistados relatam que as normas não são atuais e necessitam passar por um processo de revisão e atualização, como por exemplo, para rever a composição do conselho a adequando a legislação vigente. Alegam que embora o conselho disponha da estrutura física e de funcionários para exercer as suas funções, ele não possui autonomia financeira o que lhe obriga a caminhar a reboque do poder público local, impondo desafios para avançar no exercício de suas funções, como, por exemplo, para dispor de tecnologias ou para contratar assessorias, como afirma Luiza. O que Victor atribui à problemas internos para se trabalhar com o planejamento. Ele alega que o conselho não executa bem o seu orçamento, que não se apropria da sua autonomia financeira.

Quanto às pautas, de acordo com Luiza, Mara e Theo, antes de serem encaminhadas para a deliberação pública, as temáticas passam por um filtro da mesa diretora, que é composta pelos três segmentos totalizando quatro membros – um do segmento gestor, dois usuários e um trabalhador –, que se responsabiliza por incluir os principais assuntos de interesse. Jeferson assegura que a mesa diretora não define a pauta da reunião do conselho, mas sim assume a função de apresentar uma proposta que pode ser modificada pelos conselheiros em assembléia, ou seja, a pauta passa pela aprovação dos conselheiros antes de ser discutida. Os

entrevistados, de maneira geral, afirmam que, nas plenárias, as pautas das reuniões são apresentadas pela mesa diretora de maneira clara e são aprovadas antes do início das sessões.

Embora os entrevistados legitimem as pautas e considerem que ao conselho está resguardado o direito de introduzir nas pautas demandas de quaisquer públicos nele representado, eles relatam que o comum é deliberar sobre pauta do gestor e que nem todos os assuntos de interesse da coletividade são colocados em pauta. Segundo eles, o conselho historicamente atua melhor como reativo do que como propositivo, o que significa reagir diante de situações ameaçadoras ou de denúncias, ou simplesmente atuar criticamente a partir das propostas apresentadas pelo governo. Fato que também se observa na literatura que tem apontado para a baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos (TATAGIBA, 2002). Exemplos para o caso em análise são apresentados por Gilson e Jeferson.

Gilson: O usuário que tava no centro de saúde, mas não tem médico. Tem quatro equipes de PSF e 3 estão sem médicos.. Aquele traz mais porque que não tem médico.. e aquilo leva a uma série de discussões.. não tem médico porque o posto está caindo aos pedaços, porque a manutenção não tá boa.. Porque o médico foi agredido.. porque não tem medicamento na farmácia.. porque está sobrecarregado.. tem muita gente pra pouco médico.. então o resultado ou mal resultado fomenta a discussão.. não que as pessoas que estão lá vão propor não.. elas agem muito em função dos resultados negativos, os resultados que acontecem..

Jeferson: Será que o que eu estou discutindo no conselho é o que realmente está na unidade de saúde, está no hospital, que está pegando no hospital? O gestor pauta novos e novos e novos programas.. e na realidade nem a avaliação do que está acontecendo será que a comunidade está entendendo?

Para Gilson, o próprio regimento e as leis induzem o conselho a atuar de maneira mais reativa, visto que obriga o poder público a submeter uma gama de temas à sua apreciação. Situação esta que é percebida como vantajosa pelos entrevistados, uma vez que atribui ao conselho o poder de decidir juntamente com o poder público sobre os assuntos relativos à política de saúde. Mas como já alertado por Jeferson, também incorre no risco de reproduzir dentro do conselho a burocracia, para que se possa cumprir com as funções definidas em normas legais.

Gilson: Grande parte ela vem da gestão mesmo, da montagem da pauta, e acaba que tem uma periodicidade.. tem muito assunto não é levado pela prefeitura porque o próprio segmento exige né.. você vai mudar uma política no conselho.. então realmente o gestor é o grande proponente das pautas, mas existe esta ação de falta de resultado da política e leva também para discussão. É claro que tem vários assuntos que são levados pelo poder executivo porque o próprio regimento exige, né.. Você vai mudar uma política você tem que passar pelo conselho. Realmente o gestor é o grande proponente das pautas. Ele quem induz.. Mas existe esta ação de falta.. o resultado da política leva também a discussão.

Além disso, para deliberar sobre os diversos assuntos, o conselho conta com o apoio de câmaras técnicas, totalizando cinco atualmente intituladas: Câmara Técnica de Comunicação, de Controle, Avaliação e Municipalização, de Financiamento, de Gestão e Força de Trabalho e de Saneamento e Políticas Intersectoriais. De acordo com o regimento, todos os conselheiros

devem participar de pelo menos uma câmara técnica. Assim, as temáticas pautadas para as reuniões, antes do debate nas plenárias, normalmente passam por apreciação e avaliação das câmaras técnicas. De maneira que as deliberações nas plenárias, principalmente as que se referem à assuntos polêmicos, são subsidiadas com os pareceres das câmaras técnicas. Estas, segundo Wanda, praticamente trabalham para apreciar e emitir pareceres sobre os projetos e programas apresentados pelo governo.

Para os entrevistados, inclusive Wanda, esta situação apresenta aspectos positivos e negativos. Por um lado, a vantagem de se realizar as reuniões com informações mais qualificadas sobre as temáticas. Por outro, compreendem que resulta em diminuição do espaço para que se possa trabalhar nas câmaras técnicas numa perspectiva de política *bottom-up*, em função de temáticas que emergem na sociedade e que necessitam de melhor estruturação. Luciano sinaliza para o risco dos conselheiros se ancorarem, se apropriando dos pareceres para se posicionarem no processo deliberativo. Ainda, para uma possível acomodação em sessões plenárias e para o risco de fragilizar o controle social e de se ter no conselho efeito manada nas votações cuja regra é da maioria.

Wanda: Não, isso ai é... com certeza, ela é super quebrada né. Ali é... você tem que ganhar a discussão na câmara técnica, né. Que a câmara, a câmara técnica até manda o pautas para mesa, mas tem pautas ali que não anda nunca né. Então, ai, ai, nossa, isso na minha época, acontecia demais, não pode por porque o governo precisa de votar isso aqui, porque se não, não vem verba, né.

Luciano: [...] tem conselheiro que nem participou da discussão, as vezes vai só no dia da plenária, nem vai nas câmaras técnicas, mas se tiver um parecer de determinada câmara técnica, assinado por determinado conselheiro que ele confia, ele vai votar. Mesmo sem ter um conhecimento profundo da coisa. O que eu quero lhe dizer. Você transfere para a câmara técnica a responsabilidade de discutir algo que todos os conselheiros teriam a obrigação de discutir.

Os entrevistados relatam que as câmaras técnicas contam com a participação de um grupo pequeno de conselheiros e, embora esteja aberta a sociedade, esta não participa. Ou seja, a discussão mais aprofundada sobre o tema se dá em espaço de participação mais restrito. Jeferson questiona a legitimidade da deliberação e sinaliza preocupações com a qualidade da representação e das discussões políticas. João também demonstra preocupações com possíveis perdas em termos políticos, devido à dificuldade apresentada pelo governo em escutar e incorporar as necessidades da sociedade.

Jeferson: Será que o que eu estou discutindo é o que pensa todos os trabalhadores? Será que o que eu estou discutindo nos conselhos é a necessidade do SUS independente do corporativismo, independente de todo o processo que pode, de alguma forma prejudicar toda esta legitimidade?

João: Eu, eu pra mim, sabe o que pode considera se o governo atendesse mesmo os nossos pedidos, eu vou ser honesto com você seria muito melhor, porque às vezes as pessoas acabam até se entregando por eles verem que não ter mais condições, você entendeu?

Para Nilda e João, as contribuições do conselho podem ser inúmeras: para escutar a sociedade e, por concentrar em um mesmo ambiente os sujeitos com conhecimentos sobre a realidade da prestação do serviço de saúde, os receptores na ponta. Mas, eles enfatizam que o governo não está escutando as vozes da sociedade que se acomodam no conselho e que o conselho não tem conseguido contribuir o suficiente para concretizar a política de saúde cuja implementação iniciou na década de 1990, como comentam Nilda, João e Maria.

Nilda: Em termos de serviço tem um ganho, porque conhece o ambiente e consegue interferir nele. E em termos políticos há um espaço a ser preenchido. Porque não se transformou um lugar onde se discute política.

João: [...] vai nos hospital ta cheio de cama vazio, cheio de leitos vazio, você entendeu? E as pessoas na fila de espera, isso que revolta a gente, você chega igual por exemplo, esse menino tem 6 meses que ele ta na fila de espera, esperando ortopedista, então você entendeu?

Maria: [...] a humanização do SUS possa existir de verdade, porque ainda não existe não. Hoje ainda tem muita fila de farmácia, fila de atendimento, fila de exame, vendo nos centros de saúde penalizando as pessoas e.. já conquistou o direito de não estar mais enfrentando fila, como os idosos, as grávidas, os deficientes físicos.. até os deficientes físicos hoje enfrenta fila.. [...] a gente luta até hoje para as coisas melhorarem.

São opiniões que demonstram preocupações de pessoas que estão conscientes das limitações impostas ao bom funcionamento do conselho, que se referem à dificuldades em escutar e inserir as vozes da sociedade nos processos políticos. Mas, apesar de observarem tentativas de negação da política, os entrevistados nutrem acesa a esperança na possibilidade de mudanças, de correções de rumos.

No que se refere ao processo de deliberação, por meio de depoimentos e documentos, foi possível verificar que este processo é registrado em atas de reuniões e que as decisões tomadas no âmbito do conselho normalmente resultam em resoluções que são encaminhadas para homologação do prefeito municipal.

Quanto aos critérios para incorporar as pessoas no espaço deliberativo, Brugué (2011) destaca a necessidade de considerar a extensão, a intensidade, a representatividade e a diversidade. Todos estes pontos destacados por Brugué (2011) foram contemplados no regimento interno do conselho. Em termos de extensão, o regimento prevê a participação de 76 conselheiros, entre efetivos e suplentes, com direito a voz e voto, com os quais busca-se incluir a maior diversidade de entidades organizadas interessadas na temática saúde. Além disso, abre a possibilidade da participação direta da sociedade nos processos deliberativos, uma vez que o espaço é aberto ao público e sem imposições ou limites de participantes com direito a voz, como comenta Luciano.

Luciano: [...] todas as pessoas tem direito a participar da plenária, mas todas as pessoas tem direito a voz, ne.. quem tem direito a voto são só os conselheiros. Está aberto a qualquer um, mas não quer dizer que todas as pessoas que vão lá vão ter

voz, sabe.. as vezes tem muitas pessoas que estão lá como observadoras, como curiosas, ah.. eu percebo a participação só das pessoas que tem algum interesse.

Com a sua estrutura piramidal, além dos 76 conselheiros e da possibilidade de contar com a participação direta da sociedade nas plenárias, o conselho municipal conta com mais nove conselhos distritais e 147 comissões locais, o que amplia o número de participantes diretos no exercício do controle social para aproximadamente 3000 pessoas, todas com direito a voz.

Segundo os entrevistados, embora reconhecida a importância de incluir o maior número de pessoas nas discussões políticas e despertar nestas pessoas sentimento de cidadania, com a proposição da estrutura hierárquica ocorre também a fragmentação no conselho, gera déficit de coordenação e impõe dificuldades para manter ativa a rede de comunicação entre as partes que o compõem. Para Eduarda são “produções de microcosmos de poder o impõem dificuldades e barreiras ao pensar mais abrangente”.

Quanto à intensidade, observou-se que em média o conselho realiza 22 reuniões plenárias (entre ordinárias e extraordinárias) por ano, o que está de acordo com o que é exigido na Resolução nº453/2012, que estabelece o mínimo de 12 reuniões ordinárias anuais. Além das reuniões plenárias, são realizadas reuniões semanais nas cinco câmaras técnicas e, ainda, plenárias da mulher ou dos usuários com reuniões mensais. De tal modo que o conselho garante espaços para o envolvimento intenso dos cidadãos, mas cabe ao cidadão fazer jus ao que lhe foi garantido. Segundo Victor, o que se nota na prática é o esvaziamento destes espaços.

Victor: [...] este esvaziamento ele é geral, assim, ne. Nos movimentos, ne, estudantis, sindicatos e conselhos. Então, é assim, a sociedade que no passado lutou para ter direitos ne.. e era muito participativa.. depois que ela conseguiu esses direitos ela acomodou.. então ela não volta para discutir os seus direitos ela acomodou e pronto.. Então ela não volta para discutir estas coisas.. ela acomodou e pronto.. Então quem está ali discute. Assim, ah.. se tem alguém que está ali discutindo pra mim o que eu vou fazer lá.

De acordo com o que se observa nas atas de reuniões e nas falas dos entrevistados, é recorrente a solicitação do presidente da mesa por mais participação dos conselheiros, tanto nas reuniões das câmaras técnicas quanto nas plenárias onde as decisões são tomadas. Por meio de consulta às atas, verificam-se registros de dificuldades de se chegar ao quórum para tornar possível deliberar e formalizar os acordos. O que se vê no conselho é que os prestadores de serviços (governo e iniciativa privada) normalmente não se fazem presentes nas plenárias, a menos que seja para tratar de assunto de seu interesse (LAENE). Segundo os entrevistados, quando se alcança o quorum, as sessões são conduzidas basicamente com a presença de usuários e trabalhadores.

Laene: [...] o governo e os prestadores tem 25 % das vagas do conselho, é muito interessante, quando é uma questão muito polêmica e muito importante para a secretaria, nesse momento o gestor vai na plenária do conselho municipal. Não

sendo nesse momento o gestor não vai. ... uma coisa muito delicada, porque seria desejável que o secretário estivesse em todas as plenárias, ele é deliberativo, é do interesse do secretário.

Raimundo: Eu vejo que as vezes tem muita coisa na cidade que é necessário aprovar no conselho.. porque se não der quorum na plenária.. não tem como aprovar.. Eu lembro que já ficamos três reuniões aí sem aprovar serviços porque não tinha quorum no conselho.. então quem fica prejudicado? A sociedade.. Então tem várias coisas que .. tudo da saúde depende do conselho.. [...] Então nós temos que ter muito bom senso.. muitas responsabilidades,.. porque nós estamos discutindo ali vida ne.. porque saúde é vida né.

Quanto à representatividade é algo que por vezes emerge como questionamentos nas falas dos entrevistados. Embora vários argumentos já foram apresentados na dimensão “participantes”, compreende-se pertinente retomar esta discussão devido à sua importância para compreender a qualidade da deliberação. Primeiramente, faz-se importante lembrar que o conselho é composto por três segmentos, os trabalhadores, os usuários e os gestores. Em se tratando dos trabalhadores, os entrevistados sinalizam para a presença muito forte dos sindicatos, que privilegiam as questões trabalhistas e por vezes não refletem as reais demandas dos trabalhadores de base, como comenta Victor.

Victor: Você pega os trabalhadores. Os trabalhadores que estão no conselho municipal, não é o trabalhador da ponta. São trabalhadores que representam alguns sindicatos. Alguma categoria, ne.. Então você muitos que tem posicionamentos fechados, ou isso ou aquilo. Quando você está numa plenária ampliada que às vezes você convida representantes, você vê que as falas são até um pouco distantes, porque quem está ali na ponta às vezes não tem o mesmo olhar que essa pessoa tem no sindicato. E qual é o problema, quem está no sindicato, muitos estão ali a disposição do sindicato e não estão indo na base.. As vezes estão anos ali no sindicato e já até perdeu esse contato assim. Vai ali com política salarial, assim, mas não está no dia a dia. Então você vê ali pessoas com posicionamentos muito distantes do que é a realidade hoje.

Quanto aos usuários, para os entrevistados existe problema na escolha dos seus representantes. Isto porque não se tem definido fórum próprio para eleição e, normalmente, eles são indicados em comissões locais ou por sindicatos. Na ausência da clareza sobre as bases representadas, nota-se dificuldade em manter a vinculação necessária para que se possa atribuir a responsabilidade de prestar contas aos seus representados. Segundo os entrevistados, o processo de escolha dos conselheiros usuários é percebido como um problema por impor dificuldades: em manter o vínculo com o cidadão e em contribuir para fortalecer a cidadania. Segundo Luciano, esta situação de distanciamento do público representado pode resultar na substituição do interesse comum por interesses individuais, da cooperação pela negociação, utilizando o discurso da representação.

Luciano: Se for de interesse de todas as vozes, todas as vozes vão estar incorporadas. Agora se for um assunto que é mais de interesse dos trabalhadores, você não vai ter tanto as vozes dos usuários, tanto ativas. é.. eu acho que é um pouco de falta de interesse, falta de conhecimento, é.. eu acho que são essas duas coisas assim, falta de interesse e falta de conhecimento mesmo.. desse usuário, desse .. as

vezes ele fica meio assim lá.. ah! vai aumentar médicos lá no meu posto eu não quero saber de discutir política não .. é uma questão bem menor assim, mas é assim.

Quanto aos representantes dos gestores, para estes não há eleição e sim indicação e por isso pode-se dizer que os gestores encontram-se representados no conselho, no sentido de garantir a presença de vozes que falam legitimamente em nome deles, pois os representantes estão comprometidos com os objetivos dos seus representados. Embora legítimos, segundo Joel, eles não possuem independência necessária para atuar como conselheiro, devido aos embates ideológicos sobre a forma de viabilizar a gestão pública. Com isso, os representantes do governo convivem com conflitos, pois devem ser fieis a ideários gerencialistas e se encontram inseridos numa instituição participativa, resultando em paradoxo que cabe ao representante administrar.

Por fim, quanto à diversidade, trata-se de um ponto duvidoso para os entrevistados, mas acredita-se que com a composição do conselho tem-se a oportunidade de abranger as principais vozes interessadas na temática saúde. Os entrevistados reconhecem as dificuldades em compor o conselho com pessoas que trabalham na iniciativa privada, considerando que estes normalmente não têm liberação para participar. Para ele, como resultado, há presença mais marcante de conselheiros que são funcionários públicos ou aposentados. Segundo Wanda, mesmo os funcionários públicos encontram dificuldades, “porque ao mesmo tempo em que a prefeitura te libera, ela não repõe ninguém no lugar também”.

Os entrevistados, em geral, acreditam que o espaço está organizado e que há quantidade adequada de membros e há abertura do conselho suficiente para permitir a diversidade necessária – por meio de plenárias e câmaras técnicas, por meio de conselhos distritais e comissões locais –, assim como para permitir a comunidade expor os seus problemas e buscar soluções para os mesmos. Para eles o espaço foi dado, está estruturado, mas o que preocupa é se ele foi democraticamente ocupado.

Responder

Responder, como proposto por Brugué (2011), significa gerar resultados concretos com os processos deliberativos, deixando claro aos participantes qual foi a contribuição deles para alcançar os resultados, de maneira que eles possam validar como a sua participação gerou os resultados apresentados pelo espaço democrático. Além disso, torna-se necessário deixar claro até que ponto os resultados alcançados por meio dos processos deliberativos foram incorporados aos resultados finais relativos aos processos de gestão da política.

Antes da realização das reuniões do conselho, ao analisar as pautas previamente apresentadas, é possível o cidadão separar o que é passível de resultados concretos, dos demais pontos que são apresentados somente para reflexões. Em notas de campo, foi possível encontrar registros de realização de reuniões plenárias onde se nota, ao final de cada deliberação, falas de fechamento. Normalmente estas falas ficam a cargo do presidente ou de algum membro da mesa diretora, contemplando o resumo ou o resultado da deliberação. Este resultado é normalmente validado pelos participantes em plenária.

Diante do exposto, e de acordo com depoimentos dos entrevistados, infere-se que os resultados obtidos nos processos deliberativos são claros e provocam nos participantes o sentimento de pertencimento, uma vez que tanto os pontos de pautas quanto os resultados são pactuados antes do encerramento da deliberação. De acordo com os entrevistados, mesmo que os conselheiros não disponham de informações claras para qualificar a sua argumentação no processo deliberativo, eles reconhecem a sua contribuição para gerar os resultados e, portanto, o legitimam.

Quanto às vinculações dos resultados obtidos nas plenárias com a formulação e implementação da política pública, este tem representado ponto de conflito entre o conselho e o poder público local. Segundo os entrevistados, o conselho se enfraquece ao perceber que suas homologações por vezes não são assinadas pelo poder executivo, que suas decisões não são acatadas e eles afirmam que muitas vezes não tem a oportunidade de discutir problemas que afetam o coletivo no momento em que eles ocorrem.

Segundo os entrevistados, pós-deliberação, em alguns momentos o resultado das deliberações se transforma em ações concretas – como contribuições efetivas para a reforma psiquiátrica ou aprovação de investimentos na área da saúde via orçamento participativo (PEDRO, NILDA) – e em outros, sem a homologação do prefeito, não tem efeito – como exemplo, a recusa pelo conselho à implantação das farmácias populares em Belo Horizonte, que ao final foi implementada via Secretaria de Assistência Social (VICTOR, LAENE, WANDA e outros). Com este último exemplo, os entrevistados afirmam que o gestor, diante de uma negativa do conselho, tenta convencê-lo ao apoio ou encontra outros caminhos para implementar as ações de seu interesse. O que Gilson afirma ver, “... é a dificuldade de fazer cumprir aquilo que o conselho delibera”.

Neste sentido Luciano relata que o conselho se torna capenga. A ele é atribuído, por força de lei, o poder de atuar na formulação de estratégias e tomar decisões sobre a política pública, atribuições que também são próprias dos poderes Executivo e Legislativo. Mas, como o conselho não tem poder de legislar e de executar, ao final fica a depender dos referidos

poderes públicos que, devido à divergências de concepções ideológicas, por vezes o ignoram ou invertem a lógica da democracia deliberativa e exercem o controle sobre o conselho.

Luciano: Ele é um órgão colegiado, permanente, deliberativo, conforme fala bonitinho lá a lei 8142, mas ele não tem o poder de execução.. Nem de legislar. Então o que acontece? Ele é um conselho capenga. Do ponto de vista ali.. de participação.. não é de participação.. de efetividade das ações. Ele é capenga.. entendeu? O conselho não legisla, nem executa.. então pronto.. Ele precisa tentar cobrar se o que ele cobrou seja executado.. é o controle social.. mas esse acompanhamento na minha opinião ela é muito falha. É porque? Em função dos interesses. [...] Volto a falar, é o que estou te falando, é uma questão política. Se no ano que vem o prefeito resolver que quer 50 centros de saúde, ele vai atropelar e vai conseguir.

Assim, os entrevistados admitem que o poder atribuído ao conselho é simbólico e eles vêm com preocupação o esvaziamento do espaço deliberativo que contribui para a verticalização do poder. Mas Jeferson, embora tenha apresentado críticas e reconheça a submissão do conselho ao poder executivo, demonstra manter esperanças na capacidade de reação do conselho devido às condições que lhes são asseguradas em leis.

Jeferson: O presidente do conselho municipal de saúde, no dia que ele quiser fazer política ele tem dez vezes mais capacidade de poder do que o secretário. Porque tudo que o conselho faz o secretário não assume. O que tem que fazer... é o que tem que fazer, só.. Não tem que fazer nada mais do que o que a gente tem que fazer. Mas tem que fazer.. tem que fazer uai.. de um jeito ou do outro tem que fazer. Então isso é importante. Ter a noção disso e ter a noção de sua capacidade e ter esta artimanha política.. porque o grande problema quando você tem esta artimanha política você consegue.. você consegue.

Segundo Luiza, o controle exercido pelo Poder Executivo sobre o conselho é possibilitado devido, principalmente, à fragilidades que passam por questões de valores e atitudes que interferem no comportamento de seus membros, por déficit de conhecimentos e assimetrias. Diante das fragilidades, os gestores não encontram dificuldades para estabelecer um ambiente de negociação, de disputa, de sedução, e se utilizam de práticas ilícitas para obter apoios, principalmente, dos usuários, que segundo os entrevistados são por vezes transformados em “massa de manobra”, como comenta Luiza. Assim, os entrevistados inferem que o poder público impõe restrições ao conselho para viabilizar sistemas de cooperação para o alcance de resultados mais justos.

Luiza: Até a gestão passada, a gestão tinha um controle maior sobre os usuários. Essa gestão.. você vê assim.. eu percebo que o trabalhador.. está conseguindo mais levar o usuário para onde ele quer.. nas votações do plenário.. você consegue acompanhar nas votações do plenário. Se não, por exemplo, o projeto de doenças crônicas.. ele não teria sido barrado.. Se você pensar que temos 50% de usuário, 25% do gestor.. e você pensar que juntar que se juntar os dois eu vou ganhar sempre.. Mas aí você via claramente.. quem é que conseguia pegar.. dividir os usuários e levar eles para o outro lado.

Outra dificuldade apresentada por Luiza se refere ao acompanhamento dos resultados pós-deliberação, para verificar como estes estarão vinculados às pautas governamentais. A

entrevistada afirma que este acompanhamento ainda não foi institucionalizado no conselho, o que contribui para intensificar o desrespeito do gestor diante do conselho.

Luiza: [...] acompanhamento do fluxo pós-decisão.. não .. ele não existe.. Eu tenho uma resolução que aprova que BH participa do consórcio.. Agora, eu acompanhei o SIAS? Não.. Eu deixei o SIAS rolar pra lá.. eu deixei o governador fazer o que ele quisesse. Em vez de 7 são 127 município hoje no SIAS.

Há sinais de desconfiança do conselho em relação ao segmento gestor e aos poderes públicos e, para Laene, com a falta de acompanhamento pós-deliberação, o conselho está sujeito a presenciar situações de apropriação por parte do governo dos resultados dos processos deliberativos para legitimar ações, que, para ela, contemplam interesses econômicos e políticos. E complementa dizendo que são questões com as quais o conselho não consegue lidar no momento em que elas acontecem. Maria acrescenta a dificuldade em fazer o gestor cumprir algo que foi pactuado no conselho ou para esclarecer os motivos para o não cumprimento de resoluções que inclusive se encontram assinadas pelo chefe do poder executivo.

Laene: [...] dentre aquelas dificuldades que eu te falei, uma dificuldade é de discutir as mudanças no momento em que elas estão sendo propostas. Para você ter uma ideia, nós temos agora uma questão da urgência e da emergência, que é um tal do consórcio aliança que está sendo feito. O que que acontece? Foi feita uma primeira proposta, que envolvia me parece cinco municípios ao redor de Belo Horizonte, o Conselho se posicionou, deliberou, com algumas recomendações. A secretaria mudou todo o propósito do consórcio, para mais de cem municípios, que Belo Horizonte vai servir de referência para o serviço do SAMU, e nem consultou o conselho antes ou durante a elaboração da proposta. Eles trazem a proposta pronta.. e muitas vezes o que é pior.. O gestor faz os projetos, põe os projetos para acontecer e só depois o conselho fica sabendo.

Maria: Ela reflete muitas vezes positiva e muitas vezes negativa. Nós pedimos a reforma do centro de saúde. Muitos não foram cumpridos.. muitos não foram realizados até hoje. Então as coisas não melhoram mais porque ele não consegue. E a minha visão é que ele não consegue atingir ou por falta de gestão, ne, ou por falta de recursos financeiros.

De acordo com os entrevistados, os problemas derivados pelo não acompanhamento pós-deliberação resultam também no afastamento da sociedade do espaço deliberativo. Para Gilson, esta situação impõe limitações ao conselho em dar respostas à sociedade sobre o efetivo resultado das suas ações e dos esforços dos conselheiros para melhorar os resultados na ponta, na entrega da política para a comunidade.

Gilson: E a maneira de conduzir eu acredito também que.. a questão de ver as mudanças. Porque o ser humano é imediatista por natureza.. se ele quer fazer uma ação ele quer um retorno logo na sequência.. quer resultado. E a política pública.. a política pública em geral ela é morosa.. a coisa não acontece da noite para o dia. As vezes você faz um esforço gigantesco de 6 meses ou 1 ano e vai colher o resultado somente daqui a dois anos. Então isso também desmotiva as pessoas também.

Segundo Maria e Valéria, isto não significa que o conselho está desprovido de acompanhamentos pós-deliberação, apenas que ele não está institucionalizado. E acrescenta

que por vezes este acompanhamento é realizado, mas faltam respostas ao conselho e, nesses casos, ele se vê imobilizado diante deste tipo de situação.

Valéria: A gente, né, denuncia ao gestor que é o responsável por todo o sistema. E para o Ministério Público. [...] Eu acompanho. Eu, né. Agora o Conselho, o Conselho não tem o hábito de acompanhar não. Algumas ações, sim. Por exemplo, a descentralização das farmácias centrais.

Maria: [...] questionamento que as vezes não tem resposta. Isso. Falta.. falta.. Vamos supor, iniciou a construção do hospital metropolitano do Barreiro, que era pra ser entregue no fim do ano de 2012. Aí não foi entregue, entendeu. Aí não foi entregue porque? Porque foi uma licitação de uma lei municipal e aí agora eles falam que ele vai passar pra PPP que ele fica pronto no fim do ano que vem. Então as coisas não acontecem de maneira colocada, de maneira que se assinam os documentos, entendeu? Era pra ter construído centros de saúde, era pra ter ampliado, reformado, tudo mais, até o fim do ano que vem. E nenhum foi construído ou reformado até hoje. E nós cobramos isso, assim, tanto com câmara técnica, como em plenário a gente cobra esta questão e as coisas não... faltam respostas.

Embora os desafios postos, entrevistados relatam aspectos positivos e momentos com os quais se tornou possível visualizar os esforços do conselho em ações efetivas, como, por exemplo, melhorias em termos de estruturas físicas de unidades de saúde ou na oferta de serviços, conforme relata Pedro.

Pedro: Hoje com a população que aumentou tanto.. nós não conseguimos aumentar.. hoje ainda temos .. Hoje as estruturas físicas dos centros de saúde são muito melhores. Tivemos muitas conquistas.. Os ACSs foi uma conquista.. Eles que trazem toda demanda de saúde para o centro de saúde.. que visitam as família.. que conhecem a realidade da família. Ele que participam dos programas sociais.. Então foi uma conquista muito grande.. Atribuo esta conquista a participação nossa.. do conselho.. acompanhamos todos os processos entendeu?

O que se observa no conselho é que ele é democrático em termos formais, mas se encontra diante de inúmeros desafios para se tornar democrático efetivamente, inserido e reconhecido pelos poderes públicos como instituição política intermediária.

Garantir decisões legítimas

Esperam-se que os resultados alcançados por meio de processos deliberativos estejam vinculados às decisões políticas. Para Habermas (2012), Cohen (2009), Bohman (2009), Fung (2004), este é o efeito que pode representar o empoderamento da sociedade, por incorporá-la no processo político, e pode resultar em decisões legítimas. Para Bohman (2009, p. 33), na democracia deliberativa “[...] todos os cidadãos são igualmente empoderados e autorizados a participar conjuntamente da deliberação e da troca de razões sobre decisões que afetam suas vidas.”

Ao expressar opiniões sobre o Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte, enquanto espaço deliberativo, Maria sugere que trata-se da oportunidade de incluir no processo democrático “[...] pessoas que estão no consultório e que conhecem o problema do paciente e são pessoas que estão participando e que sabe do problema da comunidade, da população”. A partir da análise dos resultados das decisões²⁷ tomadas no âmbito do conselho, buscou-se compreender se estas decisões estão vinculadas às decisões políticas (decisões de governo) e se os entrevistados a reconhecem como legítimas.

O que se observa é que no âmbito do conselho é possível gerar resultados concretos, como já apresentado na categoria “Escutar” para melhorar a qualidade deliberativa em termos formais. Ratificando, embora os resultados que possam ser reconhecidos como produto de um processo deliberativo, estes, segundo os conselheiros entrevistados, nem sempre se encontram vinculados às decisões finais sobre a política, ou passam por modificações durante o processo de implementação.

Para os entrevistados, as decisões legítimas estão à depender não só da inserção do conselho nas decisões políticas, mas de outros aspectos relacionados ao conteúdo das pautas, ao respeito mútuo, e, ainda, de fatores associados ao governo central, que normalmente centraliza o financeiro e interfere na política local.

A morosidade dos processos políticos é outro aspecto destacado pelos entrevistados que também parece influenciar na legitimidade das decisões. Segundo os entrevistados, esta morosidade é observada devido aos trâmites burocráticos aos quais as decisões do conselho são submetidas, o que está associado às dificuldades em manter o monitoramento das ações governamentais pós processo deliberativo.

Quanto ao monitoramento pós-deliberativo, Luiza ilustrou a situação citando o caso em que o tema de uma decisão que resultou em resolução do conselho, que por sua vez foi homologada pelo prefeito, voltou para discussão no conselho como se não existisse decisão à respeito. Isto por falta de acompanhamento após o processo deliberativo. Para Theo e Manoel, a importância do monitoramento está em evitar que fique a cargo do poder executivo decidir se acatará ou não o que foi demandado, ou o que foi deliberado e decidido no conselho.

²⁷ Foram analisadas, com base nas opiniões dos entrevistados, as decisões tomadas no âmbito do conselho, que dizem respeito, principalmente, às inserções do conselho nas deliberações propostas pelo governo, tais como prestação de contas e apreciação de programas de governo, mas, também, referentes às pautas oriundas dos processos deliberativos do conselho, que dizem respeito à política ou serviços de saúde.

Para os entrevistados, a falta de monitoramento pós deliberação impõe restrições ao conselho em dar respostas à sociedade sobre as suas ações e conquistas e em garantir que estas conquistas sejam entregues à comunidade com qualidade, o que também compromete a legitimidade das decisões. Luciano e Wanda comentam as consequências para o público que recebe os serviços e as limitações do conselho em vincular suas decisões à política implementada.

Luciano: Belo Horizonte tem um SUS bacana, um SUS bem desenvolvido, mas não é um.. não é a oitava maravilha como a gestão passa esta imagem não. Eu atribuo isso a incompetência administrativa. Eu acho que .. eu acho que nem é só falta de vontade política não.. eu acho que é muita burocracia ..Aparece.. isso aparece lá na ponta, na prestação de serviços.. Aparece lá na ponta. A burocracia, esta máquina emperrada. É um absurdo, ne.. faltar cartucho de impressora, faltar as vezes papel toalha, faltar álcool.

Wanda: Algumas, assim, mais imediatas, mais a, eu acho que a grande maioria é a longo prazo. Sabe Simone? É a grande luta, né. Acho que até as lutas mais bonitas lá foi quando o gestor não, não queria uma coisa e o trabalhador e usuário queria, né. Assim, que eles são mais bonitos da parceria da democracia participativa, porque eles implementam o deles, nós não podemos implementar o que a gente ganha.

Nas falas, os entrevistados demonstram conflitos oriundos do sistema de governo em que se busca mesclar formas de gestão mais gerencialistas com formas mais abertas ao diálogo. Por um lado, busca-se tomar decisões mais rápidas para responder às demandas, otimizando os recursos disponíveis, como comenta Theo. Por outro, adota-se o discurso de governo participativo, mas os documentos não são disponibilizados com a antecedência necessária para permitir decisões baseadas em argumentos ou não são submetidos para decisões baseadas em processo de deliberação. Esta última situação leva à decisões ilegítimas, sob o ponto de vista da democracia deliberativa e do ponto de vista da legislação que ancora o exercício das funções no conselho de saúde em análise.

Theo: Às vezes também tem projeto aqui, que o Ministério da saúde, por exemplo, sobrou uma verba lá. Então eles falam, oh gente sobrou uma verba aqui e quem entrar com projeto até o dia tal vai conseguir. Então as pessoas às vezes, chega aqui em cima da hora. Como a gente vê que é um projeto que se não fizer vai voltar e vai perder e que é benéfico para o usuário, aí aprova, faz uma reunião extraordinária e aprova, entendeu.

Maria e Nilda enfatizam que, independente se a gestão se faz de cima para baixo ou de baixo para cima, o que se vê é a ineficiência na gestão pública, o que inviabiliza colocar em prática a política de saúde no país e dificulta contribuir para decisões mais legítimas.

Maria: [...] o primeiro desafio que a gente teria que discutir muito e aí a nível federal, estadual e municipal é a questão de gestão. A questão de gestão. Eu acho que nós precisamos é de melhor investimento, melhor gestão, melhor investimento. Administrar melhor os recursos, fazer mais projetos, porque por falta de projetos o dinheiro da saúde volta para Brasília.

Nilda: Falta de gestão, falta de gestão. Porque, gente, eles estão esperando uma PPP que ainda não aconteceu. Quer dizer, em prol de alguma coisa eles estão deixando de imediato estar resolvendo problemas, assim... Tem unidades que se você fizer uma pintura, trocar uma lâmpada, colocar um ventilador, quer dizer... já ajuda.

Os entrevistados demonstram que mantêm a confiança na instituição conselho, assim como a esperança de que em algum momento de “refluxo”, em que cidadãos imbuídos de virtudes cívicas possam fortalecê-lo, o conselho será ocupado e representará contrapeso à formas de gestão que adotarem práticas autoritárias e centralizadoras. Nota-se que é mantido o interesse em atuar em formas de cooperação com governos abertos à participação social, para que se tenham decisões legítimas. Trata-se de situação já experimentada e que, segundo eles, resultaram em importantes conquistas, como é o caso da política medicamentosa, exemplificada por Valéria, e as deliberações sobre parceria pública privada, conforme relata Nilda.

Valéria: Queriam tirar todas as farmácias locais e levar para o distrito. Então isso, foi um movimento do conselho e reverteu lá na ponta, gerou impacto. É... foi incluído, é... homeopatia nas unidades básicas de saúde. Então assim, gera um impacto sim.

Nilda: [...] eu friso muito esta questão da PPP, ela passou na conferencia, mas assim.. ela não foi uma coisa.. passou na conferencia e foi implementada. O conselho chamou várias reuniões, discutiu.. Se a gente for olhar Bahia, Rio e vários outros Estados eles privatizaram a saúde quase como um todo.. inclusive a assistência.. Aqui a gente bateu o pé.. porque a assistência em si ela vai ter que ser pública.. a gente só vai aceitar o que for complementar.. A gente foi contra inclusive a construção.. mas aí é a questão mesmo da logística, da infraestrutura. Mas na questão... a gente bate muito nisso aí.. eu falo agente.. é.. conselheiro.. sindicato.. e pressiona sempre.. a questão do concurso público, do aumento da terceirização.. então assim impressionante.

Com tudo que se apresenta, pode-se inferir que em alguns momentos o conselho contribui para que se tenha decisões legítimas, sob o ponto de vista da teoria da democracia deliberativa e das bases legais de institucionalização do conselho. Mas, como Jeferson observa, são fluxos e refluxos e muitos fatores parecem interferir no funcionamento dos conselhos. Na percepção dos entrevistados, embora sinalizem para a disposição dos conselheiros em continuarem agindo em sistema de cooperação, a fim de ver realizado um projeto coletivo, sinalizam para possibilidades de esgotamento, principalmente, pela descrença que se observa em relação à gestão da política de saúde.

Em resposta à pergunta desta dimensão de análise: Em termos formais, como se observa qualidade das deliberações?

Em síntese, em termos formais, sobre a qualidade deliberativa foi possível observar que o Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte dispõe de estrutura adequada para realizar os processos deliberativos e inserir participantes em extensão suficiente para incluir as vozes dos interessados na temática saúde. Como desafios, a falta de autonomia financeira (ou capacidade para gerir os próprios recursos) que impõe limites ao estabelecimento de comunicação adequada com o público representado, além de falhas de coordenação, levando à

subutilização da estrutura piramidal para identificar demandas e incorporar interessados no processo de deliberação. Além disso, notou-se que o conselho se encontra dependente do poder executivo para qualificar as argumentações durante os processos deliberativos, uma vez que a informação é restrita e, quando disponibilizada, não se observa qualidade em termos de estratégia de informação e comunicação. Ou seja, a comunicação não é planejada e a informação não é clara o suficiente e não está adaptada a uma linguagem que possa ser compreendida pelos receptores.

Nota-se qualidade democrática em termos de organização do processo deliberativo, uma vez que o espaço é acessível e organizado de maneira a garantir as condições ideais para que as trocas de razões ocorram, para potencializar o respeito mútuo entre os membros do conselho, com regras claras, conhecidas e pactuadas. Entretanto, nota-se esvaziamento do espaço e sentimento de desconfiança por parte dos entrevistados que relataram que o diálogo e a cooperação têm cedido lugar as negociações, o que descaracteriza o conselho enquanto espaço deliberativo.

Nota-se, ainda, qualidade nos registros dos resultados gerados no âmbito do conselho, que são transformados em resoluções colocadas em apreciação pelos membros. Segundo os entrevistados, os conselheiros demonstram sentimento de pertencimento e reconhecem a sua contribuição para os resultados alcançados. Por outro lado, ao extrapolar para o poder público em termos de vinculações dos resultados às ações governamentais, os conselheiros reconhecem que parte de suas deliberações são ignoradas ou transformadas, descaracterizando as reais decisões tomadas no âmbito do conselho.

Com as informações apresentadas observa-se que o conselho não alcançou ainda a sua qualidade deliberativa, mas como relatado por Valéria, o fato de se encontrar em funcionamento representa vantagem para os entrevistados que o compreendem como órgão de resistência, que se mantém em cenário tão adverso. Para Nilda, o grande benefício do conselho, “o benefício é que o poder não fica centrado em grupo só.. em uma pessoa. É a importância mesmo de não deixar o poder centralizado nas mãos de uma pessoa ou um grupo”.

Valéria: Mais não é uma coisa que ela, ainda, está... é o conselho, vamos dizer assim, ele ainda não alcançou a capacidade é... total dele, de acompanhamento dessas políticas. E nem de proposição e de participação na elaboração da política, é isso que a gente não ta conseguindo fazer.

Nilda: Dentro das prerrogativas que são muitas, mas você pode também impedir a transferência de recursos públicos.. Se o conselho não aprovar a prestação de contas a prefeitura não recebe, não é assim? Mas o quanto isso ajuda ou prejudica o conselho? É uma faca de dois gumes.. Se eu falar pra você que essas prestações de contas elas nunca são aprovadas por unanimidade não. [...] tem um envolvimento político bom. Passa, mas não passa pela maioria.. E tem a articulação, igual eu estou

te falando, da mesma forma que o trabalhador e chega perto do usuário e coloca a situação real, olha, ne.. está dessa forma.. porque a câmara técnica ela coloca o parecer, mas coloca as condicionantes.. [...] mesmo indo estas condicionantes nem sempre elas são cumpridas.. Algumas questões você consegue mudar.. você pode não conseguir mudar na totalidade entendeu.. mas você consegue melhorar.. mudar direcionamento.. você não consegue mudar na íntegra, mas que você consegue fazer algumas mudanças, alguns ajustes, mas você ainda consegue.. porque se não tivesse este espaço a gente ainda teria muita ação política mesmo.

Os entrevistados reconhecem o poder atribuído ao conselho e, conseqüentemente, a responsabilidade. O que leva Jeferson a afirmar que se o conselho agir como se espera nas leis que o institucionaliza, ele pode assumir o protagonismo na gestão pública, uma vez que as decisões governamentais devem ser submetidas ao conselho e cabe a ele o poder de decisão.

Curiosamente, parece que a pouca renovação observada no conselho, ao longo de sua existência, tem contribuído para o desenvolvimento de habilidades, para o amadurecimento político, uma vez que os entrevistados sinalizam para a necessidade de se ter um maior tempo para compreender o lugar e gerar conhecimentos. Trata-se de um paradoxo em torno da renovação. Se busca renovar para evitar situações como tentativas de emparelhamento do Estado e outras armadilhas danosas para o processo democrático, como a cooptação ou aproveitamento do espaço para fins escusos. Mas, a manutenção de conselheiros parece estar a serviço da geração e da transferência do conhecimento, importante para construir um capital intelectual que em tese empoderaria o conselho.

Para concluir esta seção, no Quadro 6 é apresentada uma síntese dos efeitos deliberativos esperados por teóricos da democracia deliberativa e também os efeitos observados a partir do olhar daqueles que vivenciam a prática participativa. Buscou-se apresentar os resultados separadamente para cada público que compõe o conselho e para este espaço deliberativo, como segue.

Quadro 6 - Síntese dos efeitos “deliberativos” esperados e observados

| EFEITOS DELIBERATIVOS | | |
|------------------------------|---|--|
| PÚBLICO | EFEITOS ESPERADOS | RESULTADOS ENCONTRADOS |
| SOCIEDADE | | Ampliar a inserção social |
| | Sociedade em condições de igualdade política para dispor da força do argumento. | Observa-se desafios para inserir a sociedade nas discussões políticas, o que está associado à desinformação da sociedade em termos de cidadania e ao desinteresse do governo em fomentar a participação social. Como possível resultado, o déficit da renovação no conselho. |
| | Inserção da sociedade nas deliberações públicas e nos projetos políticos. | Sociedade pouco envolvida. Em termos de participação direta, a sociedade se encontra ausente do conselho municipal e não está integrada aos processos deliberativos. A sociedade se faz mais presente nas comissões locais e nos conselhos distritais ou no conselho municipal por meio da representação. A participação social é compreendida como algo a ser fomentado. |
| CONSELHO | | Melhorar a qualidade deliberativa em termos formais |
| | Justificação dos resultados como algo primordial para manter a cooperação entre os conselheiros. | Dentro do conselho os resultados são justificados e os conselheiros demonstram reconhecer a sua contribuição para gerar os resultados alcançados. Isto contribui para manter em partes a colaboração entre os membros, embora outros fatores como ausência do respeito mútuo, agem a dificultar o estabelecimento do sistema de cooperação. |
| | Viabilizar condições materiais para agregar o maior número de pessoas na deliberação pública. | O conselho dispõe de estrutura adequada para realizar os processos deliberativos e inserir o maior número de pessoas nas deliberações públicas. Mas, a ele falta autonomia financeira que implica limitações para manter um canal de comunicação com o público representado. O conselho apresenta déficit de coordenação levando a subutilização da estrutura piramidal, não a utilizando para identificar demandas e incorporar os interessados na identificação de problemas e proposição de soluções. Faltam informações de qualidade para proporcionar a igualdade deliberativa nos processos políticos. |
| | Ser protagonista na construção de projetos coletivos, deliberando de maneira vinculada as decisões políticas. | O conselho parece assumir um poder simbólico. Embora seja observada a sua capacidade de gerar resultados concretos, há um reconhecimento de que o conselho é pouco propositivo e que parte das deliberações são ignoradas ou transformadas pelo poder executivo. Parece existir um hiato entre as deliberações do conselho e as decisões políticas. |
| | Geração de uma ação comunicativa capaz de influenciar o sistema governamental. | Notou-se que o conselho tem sido caracterizado como um lugar de disputas, de luta de forças e que a ação comunicativa nem sempre é resultado de debates, mas sim de embates. Parece que a capacidade de influenciar o sistema é limitada. |
| GOVERNO | | Contribuir para que se tenham decisões coletivas legítimas |
| | Decisões do conselho incorporadas às decisões políticas. | O segmento gestor parece submeter as suas propostas ao conselho somente para cumprir um formalismo. Há relatos de decisões tomadas de antemão, ignorando o potencial do processo deliberativo do conselho. Não se pode afirmar que a sociedade esteja incorporada nas decisões políticas. |
| | Estabelecimento de diálogo na proposição e no gerenciamento das políticas públicas. | Devido a pouca presença do segmento gestor nos processos deliberativos, pouco se observa entrelaçamento das relações com a sociedade. Pouca inclusão da sociedade nas proposições e no acompanhamento das políticas públicas. Demonstra dificuldades em elaborar um projeto coletivo compartilhado. No lugar do diálogo, foram destacadas possibilidades de tensões, conflitos, desconfiança que tem marcado a relação da sociedade representada com o governo. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

9 Análise Crítica: Releitura dos resultados e dos discursos produzidos no campo

Para além do que o modelo de análise propõe, foi possível verificar que no campo são produzidos e naturalizados discursos que parecem influenciar a dinâmica de funcionamento do conselho, contribuindo paradoxalmente para a perpetuação do modelo dominante, caracterizado por estrutura de poder vertical. Os discursos constantes dos relatos dos entrevistados se revelaram importantes por serem apresentados por eles como desafios para a consolidação do conselho enquanto espaço deliberativo, o que pode estar relacionado a dualidades contidas nos próprios discursos. Neste capítulo é feita reflexão sobre os riscos dos discursos se transformarem em mitos no âmbito do conselho, contribuindo para desconstruir a sua proposta original e para impor limites à inovação no processo de gestão das políticas públicas.

Diversos discursos se encontram registrados em notas de campo, captados durante as reuniões plenárias, reuniões de comissões locais ou nas entrevistas, mas para esta reflexão foram selecionados apenas quatro, considerando que nestes podem estar contidas ameaças à qualidade deliberativa no conselho, sendo: 1) o conselho funciona quando cumpre o regimento; 2) o processo de tomada de decisão empodera o conselho, 3) o curso de capacitação é o meio ou condição para alcançar a qualidade deliberativa, e 4) a paridade na composição do conselho garante condições justas.

a) *O conselho funciona quando cumpre o regimento*

De maneira geral, os teóricos deliberacionistas argumentam em favor de um Estado democrático de direito e inovam ao introduzir a argumentação como maneira de lidar com desacordos entre cidadãos e como forma de incluir grupos minoritários (marginalizados) nas discussões políticas. A partir de definições de Habermas, os estudiosos voltam os seus esforços para definir o local onde a deliberação deve ocorrer e para discorrer sobre condições que levam a justificação dos resultados e legitimação desses espaços, ditos democráticos.

Dentre os vários argumentos, Cohen (2007, 2009) e Benhabib (2009) apresentam suas teorias focadas nos procedimentos, em estabelecimento de condições ou regras para que a deliberação ocorra respeitando os princípios democráticos. O que se busca é introduzir mecanismos para que se tenha uma deliberação que pode gerar como resultado o consenso motivado e com potencial para exercer influência sobre o sistema. Assim, se busca dar formato institucional a deliberação, estabelecendo regras que garantam a autonomia e o debate entre sujeitos iguais, livres de constrangimentos. Eles creem que ao se estabelecer as

regras que garantam os princípios democráticos, independente do resultado das deliberações estas serão justas, atribuindo a legitimidade do espaço aos procedimentos.

O que se observa no conselho estudado?

No conselho em estudo, espaço deliberativo com alto grau de institucionalização, não se observa trajetória virtuosa em termos democráticos. O que se verifica é a difusão e a rotinização dos procedimentos²⁸ em espaço eventualmente democrático, mas fortemente burocratizado. Há um discurso de que é necessário cumprir o regimento e os entrevistados de maneira geral demonstram orgulho pela possibilidade de fazê-lo.

Os procedimentos adotados no conselho, universalizados por meio das leis que asseguram a política de saúde, são considerados componentes essenciais para que a democracia deliberativa ocorra. Acredita-se que é importante cumprir com as normas para o bom funcionamento do conselho. Trata-se de uma maneira de proporcionar as condições formais necessárias para tornar possível realizar processos deliberativos de qualidade.

Entretanto, a priorização dos procedimentos em relação à substância da deliberação é o que parece levar ao risco de, ao dar formato excessivamente institucional à deliberação, não inovar na construção de projetos coletivos. Risco já observado nos estudos de Sampaio e Farah (2006) que apontam a necessidade de corrigir o foco de atuação dos conselhos, para que não se enfraqueçam como ente político.

Por vezes, nos discursos percebe-se a associação entre o cumprimento do regimento e a possibilidade de alcançar a igualdade política. Mas os mesmos entrevistados afirmam que outros fatores como a participação da sociedade e o reconhecimento do conselho por parte do segmento gestor seriam necessários para proporcionar as condições mínimas para a inserção do conselho nos processos políticos. Ao discorrerem sobre as dificuldades para a realização de tais condições mínimas, apresentam o déficit de comunicação entre o conselho e a sociedade e a posição de submissão do conselho em relação ao poder público, sendo ambos aguçados pela falta de autonomia financeira e pela dificuldade de conciliar com as atividades realizadas no âmbito do conselho.

Assim, o excesso de esforços dos conselheiros para cumprir o regimento (que está ancorado nos procedimentos de funcionamento determinados na legislação federal) associado à escassez de tempo para atuar na proposição ou inserção nas discussões políticas sinaliza para

²⁸ Os procedimentos adotados pelo Conselho de Saúde são universalizados por meio de legislação federal que regula a forma de funcionamento dos conselhos em todo o País.

o risco de reproduzir a tecnocracia dentro do conselho. O risco parece estar em o conselho se tornar excessivamente burocrático, com as mesmas práticas das estruturas governamentais, e não alcançar o objetivo de consolidar-se como espaço político, com qualidade deliberativa para influenciar os sistemas governamentais.

Deve ser reafirmada a importância dos regulamentos para que se possa trabalhar de maneira mais organizada e garantir as condições necessárias para realizar deliberações de qualidade. O que se busca enfatizar é que somente por meio dos procedimentos não se pode ter garantidas decisões legítimas e tampouco resultados justos. Todos os resultados observados na análise dos efeitos esperados para o caso em estudo sinalizam para a necessidade de contar com a presença da cidadania ativa para que o conselho não tenha fim em si mesmo.

Notou-se que a existência de normas legais não parece dar conta de fazer frente ao cenário de exclusão política, o que leva a crer que o empoderamento do espaço deliberativo – compreendido como a sua capacidade de contribuir para gerar ação comunicativa capaz de influenciar o sistema – está a depender da cidadania ativa. Ou seja, acredita-se que somente com a cidadania ativa se possa alcançar o objetivo de ter a sociedade inserida nos processos políticos – que no caso em estudo parecem ser marcados pelo clientelismo e corporativismo, contribuindo para configurar a cultura política tradicional no Brasil.

O que se percebe no conselho em análise é que: a) embora o lugar esteja demarcado para que a deliberação ocorra, mediante regras previamente estabelecidas, com a finalidade de resguardar princípios democráticos; b) embora se tenha um desenho institucional que favoreça a ampliação da participação, com parte das condições materiais para propiciar um ambiente de aprendizagem, na ausência da cidadania o conselho passa a ter o fim em si mesmo e se enfraquece ficando a deriva do ambiente político.

As análises conduzidas permitem aventar algumas explicações. Com insuficiente cidadania ativa, com o espaço esvaziado, o funcionamento fica a depender de iniciativas que extrapolam a abrangência do conselho, oriundas, por exemplo, de segmentos empresariais, de partidos políticos, interesses individuais, como observaram a maioria dos entrevistados.

Este raciocínio ganha força a partir dos documentos analisados e dos depoimentos colhidos. Assim, verificou-se que em governos mais abertos ao diálogo, como na década de 1990 no governo de Patrus Ananias do PT, esses se inseriram nos processos deliberativos que ocorriam no espaço conselho. Desse modo, as suas decisões foram vinculadas às decisões do conselho, o que significa dizer que o espaço se revestiu de poder. O que se observou nos processos

deliberativos que ocorreram no período de gestão do governo citado, foi que o processo de decisão desceu para o ambiente do conselho, resultando inclusive em mudanças em regimento, impedindo o secretário de saúde assumir o cargo de presidente do conselho. Segundo os entrevistados, tratou-se de um período marcado por conflitos e cooperação, mas essencialmente por deliberações que resultaram em decisões mais justas e efetivas, portanto, mais legítimas.

Constatou-se, ainda, que no momento fundante, início da década de 1990, as preocupações foram semelhantes às apresentadas pelos teóricos deliberacionistas, em termos de estabelecimento do local e das condições mínimas para que as deliberações ocorram. Até o presente momento, nota-se a valorização das regras e esforços para incorporá-las. Após 23 anos de funcionamento do conselho, as regras parecem claras, mas não o suficiente adaptadas a realidade atual – não se adequou à Resolução Federal nº 453/2012 que dispõe sobre o funcionamento dos conselhos de políticas públicas na área da saúde no Brasil –, o que pode ser justificado pela falta de discussões sobre elas, sobre o processo de deliberação, sobre o papel do conselho.

Neste sentido o conselho se mostra pouco reflexivo, o que parece impactar o processo de deliberação e de decisão, uma vez que os entrevistados sinalizam para resultados distantes do consenso motivado. Foi possível comprovar nas atas, Tabela 2, e por meio de entrevistas, que na maior parte das vezes se chega a decisões pelo uso de votação, que segundo os entrevistados é influenciado por práticas de barganhas não autorizadas no processo deliberativo. Embora se possa verificar que as deliberações antecedem as votações, se notam diferenças significativas entre os segmentos em termos de argumentos e, segundo os relatos, a força do argumento por vezes é utilizada para seduzir os segmentos com menos capacidade deliberativa.

Assim, verifica-se que as regras não são suficientes para proporcionar ambiente em que a deliberação ocorra com a qualidade desejada, em termos formais e comportamentais. Conforme os resultados apresentados, nota-se que o conselho ainda não atingiu o objetivo de proporcionar processos deliberativos marcados pela inclusividade, compreensibilidade, acessibilidade e efetividade, como demonstrado nas dimensões “efeitos políticos” e “efeitos deliberativos”.

Parece que a luta para que ocorra a inserção dos grupos marginalizados nas discussões políticas continua. Trata-se ainda da luta pela política e pela inserção nas deliberações políticas. Os conselheiros demonstram em suas falas a frustração e o cansaço e sinalizam para a pouca legitimidade do conselho e a desconfiança em relação ao governo, que muitas vezes o ignora ou o utiliza para legitimar suas decisões.

Considerando o tempo de existência do conselho e, embora se tenha depoimentos e registros de decisões governamentais vinculadas às decisões do conselho, estas, em termos de números, são pouco expressivas. Como justificativa, são apontadas: a falta de acompanhamento das decisões do conselho (estrutura, condições de trabalho, excesso de atividades, burocracia, etc.) e distanciamento do poder legislativo.

Assim, o que se busca é alertar que, conforme os relatos dos entrevistados, as normas sozinhas não dão conta de garantir trajetória virtuosa, que é necessário considerar os conceitos substantivos como valores e atitudes para que os resultados não resultem injustos e para não incorrer no risco de se tornar em mais uma estrutura burocrática. Embora, o que se objetiva é reafirmar a importância dos procedimentos como algo positivo ao conselho, no contexto brasileiro, alerta-se para o risco das normas resultarem em imposições de limites à flexibilidade necessária para facilitar a incorporação dos setores sociais mais desfavoráveis.

Se por um lado está sendo demonstrado que os procedimentos não bastam para despertar a cidadania, para propiciar espaço de aprendizagem e inovar na forma de se fazer gestão, por outro, eles são a garantia da possibilidade do conselho permanecer existindo num ambiente político adverso. Com as normas, o conselho pode exercer o papel de “resiliência”, para que no futuro, em ambiente político mais favorável, ele possa fazer diferente, exercendo o seu poder, inserindo a sociedade nas discussões políticas. São os procedimentos que garantem o lugar, que mantém aberta a possibilidade de mudança.

A norma especialmente se mostra importante para o conselho porque mesmo ele estando isolado na estrutura de poder e com pouco apoio, inclusive da sociedade, a condição de existência lhe é assegurada. É uma maneira de manter a esperança de recuperar a política, de reafirmar o Sistema Único de Saúde - SUS para combater os problemas históricos, para reafirmar a necessidade do controle social.

Embora as respostas sinalizem para desafios em termos de aperfeiçoar a razão pública, não há registros de outros espaços que poderiam contribuir mais que os conselhos para promover inovações na gestão pública, de tal maneira que este espaço democrático já se encontra disseminado em todo o país. Ele parece importante para marcar a conquista da sociedade, para possibilitar que a mudança em algum momento ocorra, para manter a esperança por gestão pública mais democrática e para esperar por governos mais abertos que venham promover as inovações sem a necessidade de criar novas normas legais.

b) O processo de tomada de decisão por si próprio empodera o conselho

A instituição “conselho” inova por possibilitar a inserção dos cidadãos no processo político, na identificação e na gestão dos seus problemas e, ao mesmo tempo, por possibilitar a comunidade exercer o controle sobre a execução da política. Ao inovar, emerge a dificuldade em lidar com papéis distintos, o de fiscalizar o poder público e o de atuar como co-gestor da política de saúde.

Por um lado, o controle é exercido no intuito de aprimorar as instituições públicas e garantir a efetividade dos direitos inscritos na Constituição Federal do Brasil, de 1988, e nas normas que instituem a política de saúde. Desse modo, exige certo distanciamento para garantir ao conselho a autonomia necessária para exercer o controle livre de constrangimentos e para julgar, em processos deliberativos, as prestações de contas do governo.

Por outro lado, é atribuído ao conselho o poder de deliberar conjuntamente e participar do processo de decisão sobre a formulação das políticas públicas. Ou seja, é aberto espaço para que o conselho possa ser propositivo, o que exige relação de cooperação com o poder executivo para elaboração de um projeto coletivo.

Ao conselho é atribuído o poder de tomar decisões sobre todos os assuntos relativos à política de saúde. De maneira que os planos governamentais devem ser submetidos ao conselho e esta decisão deve ser incorporada nos processos políticos. Inclusive, há resoluções que impõem a obrigatoriedade ao chefe do poder executivo de homologar as decisões do conselho e atuar de acordo com suas orientações.

O que se observa na prática é que o conselho não dá conta de fazer as duas coisas devido à complicações impostas pelos papéis que parecem antagônicos. Segundo os entrevistados, o conselho cumpre um pouco de cada papel, mas não chega aos resultados esperados e acaba se esforçando para atender as obrigações legais e para deliberar sobre a pauta proposta pelo poder executivo.

Ao apresentar justificativas, os entrevistados de maneira geral sinalizam para uma relação desigual entre os segmentos nos processos deliberativos do conselho, principalmente devido à assimetria informacional e de poder e, ainda, devido à falta de respostas aos questionamentos endereçados ao segmento gestor, sejam em termos de agenda política, ações referentes as políticas em implementação ou da prestação de contas. Para eles, os problemas identificados além de implicar em dificuldades para o conselho exercer o seu papel, tem resultado na rotinização da burocracia dentro do conselho. Como consequência, tem-se observado

diminuição do espaço para reflexões sobre a política de saúde, deixando o conselho num caminho a reboque do poder executivo e marginalizado nos processos políticos.

No que se refere especificamente ao processo de tomada de decisão, os entrevistados concordam que este deve ocorrer numa situação em que todos se sintam suficientemente esclarecidos para argumentar e apresentar suas razões. Trata-se da troca de razões pública e plural, livre de constrangimentos, para gerar resultados – que Habermas (2012) intitula de ação comunicativa, que atribui ao conselho o poder comunicativo – que emerge dos processos deliberativos que ocorrem dentro do conselho –, com potencial para influenciar o sistema de decisões governamentais.

O discurso que parece ser compartilhado no conselho, é que o processo de tomada de decisão é o fio condutor para o empoderamento do conselho. Ocorre que, de acordo com os resultados apresentados, principalmente em efeitos deliberativos, as decisões normalmente dizem respeito a pauta proposta pelo segmento gestor e as condições materiais e comportamentais para o processo deliberativo e de decisão democrático não são suficientes para que se tenha deliberações de qualidade no conselho. Como exemplos: falta de informações claras, honestas e compreensíveis, déficit de comunicação, falta de clareza quanto ao projeto coletivo que se busca construir, falta de liberdade para deliberar com a presença dos gestores, participação nas deliberações condicionadas as pautas, condições desiguais entre os três segmentos para apresentação dos argumentos e, falta de clareza sobre o papel de conselheiro.

O que se observa é que embora seja possível comprovar que nos processos de decisão os conselheiros encontrem oportunidades para influenciar os rumos da política, para introduzir as suas demandas, este processo parece não ocorrer livre de constrangimentos. Além disso, embora se faça presente no conselho valores como a solidariedade, observou-se que o ambiente é conflituoso – cujo esclarecimento também deveria ser almejado para legitimar a deliberação (MANSBRIDGE, 2009) – e contaminado pelo clientelismo e corporativismo.

De tal modo, observam-se duas dificuldades para alcançar resultados justos: ter clareza quanto às funções que cabem ao conselho e aos conselheiros, assim como sobre as implicações por não cumpri-las, inclusive legais, e quanto às condições de desigualdades que marcam os processos deliberativos e de decisão e que contribuem para a concentração de poder nas mãos do governo.

Uma decisão pode ocorrer livre de constrangimentos?

Por tudo que se observou nas declarações dos entrevistados, constantes no capítulo 8, acredita-se que a presença do gestor e dos prestadores de serviços privados tendem a

contribuir pouco para que o conselho alcance a qualidade deliberativa e se constitua em instituição política. Existe desconfiança em relação ao poder público que dificilmente irá permitir relação de cooperação. O corporativismo parece ser naturalizado e com isso o espaço conselho se encontra segmentado de tal modo que o entrelaçamento das relações parece ser dificultado e por vezes a cooperação cede lugar à disputa de interesses.

Observou-se que embora os entrevistados associem a capacidade decisória à possibilidade de empoderamento do conselho, este processo não ocorre livre de constrangimentos e, portanto, a ação comunicativa que se constrói neste ambiente pode não representar uma construção social, mas sim o resultado da ação do próprio poder executivo.

Com base nos resultados da análise dos efeitos deliberativos infere-se que a capacidade decisória é questionável. Por outro lado, há registros de momentos em que o conselho se fortaleceu e representou contrapeso em relação ao poder executivo e foi responsável pela proposição de projetos, como construção de unidades de saúde a partir da participação no orçamento participativo. Isto indica que a atuação do conselho é um processo marcado por recuos e avanços.

O que empodera o conselho?

Os relatos que podem ser observados no capítulo 8, principalmente no que se refere aos efeitos políticos e deliberativos, sinalizam para a capacidade de reação do conselho diante de situações adversas. Pode-se apresentar como exemplos as deliberações no âmbito do conselho sobre parceria público-privado em que o conselho impediu a privatização dos serviços de saúde ou quando o conselho se articulou internamente para impedir que o poder executivo juntamente com o legislativo o transformasse em instância consultiva. Mesmo esvaziado em termos de participação da sociedade civil, o conselho consegue se articular e mostrar reação que demonstra a possibilidade de servir como contrapeso diante dos poderes públicos.

Ocorre que, segundo os entrevistados, não é possível reagir a tudo que representa ameaça ao bom funcionamento do conselho, à boa conduta na gestão da política de saúde e à oferta de serviços de saúde. Com o esvaziamento do espaço pela sociedade, o conselho se torna limitado a agir para cumprir as exigências legais – principalmente em termos de fiscalização – e encontra dificuldades para realizar o acompanhamento pós-deliberação. Com o esvaziamento do conselho pela sociedade – e por vezes pelos próprios conselheiros – e, ainda, com as dificuldades para se conectar a rede que se forma na esfera pública em torno da temática saúde, ele se encontra acuado, apenas resistindo em ambiente político avesso a

gestão pública participativa. Com isso, infere-se que o conselho reage, mas normalmente retoma a condição de aceitação servil.

As declarações dos entrevistados sinalizam a necessidade de mudanças em termos materiais e comportamentais, visto que por mais esforços despendidos pelos conselheiros, nota-se que há sentimento de desmotivação por parte de alguns que deixaram o controle social ou que sinalizam para a possibilidade de fazê-lo. Dessa forma, corre-se o risco de contribuir para a reprodução do processo de marginalização, marcando desigualdades que se intensificam no processo deliberativo, levando a resultados injustos.

Os entrevistados embora busquem estabelecer uma relação entre o processo de decisão e o empoderamento do conselho, de maneira implícita demonstram que tal empoderamento está na capacidade da sociedade se articular e contribuir para resultados concretos. Eles enfatizaram por vezes a necessidade de resgatar a política e dar respostas à sociedade, pois cabe ao conselho atuar como agente político e não se deixar à deriva no ambiente político. Para tanto, há que escutar mais a sociedade e contribuir para a formação de opinião pública para se revestir do poder comunicativo para que se possa influenciar o sistema governamental, com ou em decisões vinculantes.

Os sujeitos parecem reconhecer que contribuem e influenciam alguns resultados, mas deixam claro que isto depende da vontade do gestor, que atribui mais ou menos poder ao conselho a depender de suas concepções ideológicas. Ou seja, embora se observe o mito do discurso sobre decisões no conselho, os entrevistados parecem reconhecer que tomar decisão no conselho não o empodera. Para eles, o conselho será empoderado quando se fortalecer com o ativismo social.

c) O curso de capacitação é o meio ou condição para alcançar a qualidade deliberativa

No regimento do conselho, onde se observam normas para a escolha dos conselheiros, existe uma proposta que parece ser antagônica. Isto porque busca-se compor o conselho observando o princípio da pluralidade de vozes, de modos de associações, permitindo incluir o maior número de pessoas interessadas para que todos os afetados pela política de saúde possam ter o direito a expor o seu ponto de vista. Ocorre que para estarem inseridas, as pessoas devem lidar com a diversidade que caracteriza o ambiente plural e com a complexidade dos conteúdos relativos aos temas que são colocados em debates em espaços ditos democráticos, que lida com a política e todos os aspectos da gestão pública.

Ou seja, é permitida a inserção no conselho de qualquer cidadão, sem nenhuma exigência quanto à qualificação, no entanto, para ser inserido nos processos políticos lhe é exigido conhecimentos. Uma desafiadora busca pelo equilíbrio entre o conhecimento, as virtudes cívicas e interesses.

A proposta em termos de conteúdos para os processos deliberativos no âmbito dos conselhos, normalmente dizem respeito à fiscalização da gestão pública, formulação e avaliação de políticas públicas na área da saúde. São considerados conteúdos complexos, principalmente por incluírem planos de governo e propostas e execução orçamentária, que exigem conhecimentos técnicos para a sua compreensão. Todos os conselheiros entrevistados (trabalhadores, usuários e gestores) revelaram dificuldades para lidar com as temáticas submetidas ao julgamento do conselho, dificuldades que se apresentam em graus diferenciados a depender da sua formação ou experiência em militância política.

Com a pluralidade, há que se conviver com as diferenças culturais, sociais, econômicas e políticas. Segundo os entrevistados, embora o conselho seja um local de acomodação das diferenças, minimamente deve-se buscar a compreensão sobre a política de saúde, sobre os papéis a serem exercidos pelos conselheiros e sobre o sistema político, compreensão que se busca viabilizar por meio de cursos de capacitação.

Com os cursos de capacitação também se buscam suprir ausências de condições materiais para a qualidade deliberativa (qualidade da informação) e, assim, possibilitar aos conselheiros do segmento trabalhador e usuários atuarem em condições de igualdade com o governo para cumprir o seu papel de fiscal e co-gestor da política de saúde.

Tal situação sinaliza que o antagonismo que se observa no regimento reside em permitir que qualquer cidadão possa ser conselheiro – o que está de acordo com as proposições da política de saúde e gera no sujeito sentimento de pertencimento e o empodera – e no segundo momento o excluir dos processos deliberativos – pelas dificuldades em proporcionar as condições de igualdade política.

Foi consenso entre os entrevistados que o conselheiro faz inserções, mas não está inserido nos processos deliberativos. Isto porque segundo eles, logo após a posse inicia-se o processo de exclusão dos conselheiros que demonstram mais dificuldades em lidar com as informações disponibilizadas, retomando a situação de concentração de poder nas mãos daqueles que dispõem de informações e argumentações mais qualificadas.

O discurso dominante é que somente o cidadão detentor de conhecimento político e técnico estaria em condições de participar em condições de igualdade dos processos deliberativos.

Este discurso pode ser desqualificante da qualificação, uma vez que neste espaço dito democrático o que se busca é a diversidade, é reunir as pessoas que se encontram em condições de deliberar sobre a política de saúde, como agente político e não detentores de conhecimentos técnicos.

Não se trata de tentar desqualificar a capacitação; afinal acredita-se nas suas potencialidades como forma de integração. Esta, por sua vez pode resultar num importante instrumento para permitir maior clareza quanto ao papel do conselheiro, conseqüentemente do conselho, ao processo de gestão pública e às regras impostas com este mecanismo de participação, ao sistema político administrativo.

Ocorre que pensar nos cursos de capacitação como maneira de amenizar as assimetrias parece ser uma tarefa difícil. O conselho é, e pelo que se infere dos resultados, continuará sendo um local de acomodação das diferenças em termos econômicos, social e políticos, sendo esta a pluralidade que se busca conservar. O cuidado é não permitir que o discurso em prol da capacitação contribua para realçar as diferenças entre os participantes e para desmerecer o conselheiro enquanto portador de capacidades deliberativas.

Seria demagogia pensar que a cada mandato de dois anos sejam gerados conhecimentos, a partir a prática cotidiana ou por meio de ações do conselho, que coloquem os conselheiros dos três segmentos em condições de igualdade. Ainda assim, o que se nota é a preocupação de envolver o segmento gestor na luta por mais ofertas de cursos de capacitação, enquanto, por outro lado, não se observa o mesmo esforço junto ao governo para proporcionar informações que sejam claras, honestas e compreensíveis.

Neste sentido, tem-se a impressão que cabe reflexões sobre o perfil do conselheiro e sobre os recursos necessários para o desempenho de sua função. O discurso de valorização da capacitação pode resultar em uma força que leva à fragilização do conselho e contribui para a perpetuação do gestor na condição de mandatário.

Quando o uso do discurso da capacitação pode ser danoso?

Em tempo, o discurso pela capacitação parece se tornar danoso quando o conselheiro, ao incorporá-lo, ao buscar a sua qualificação, aceita as imposições às suas capacidades deliberativas. Ou quando ao buscar a qualificação, o conselheiro se descuida de buscar as condições materiais para qualificar a deliberação, para escutar e incorporar nas decisões as vozes das pessoas que são afetadas pela política de saúde.

Foi comum encontrar nos depoimentos dos participantes a constatação da “não qualificação” como justificativa para a participação pouco propositiva, para as dificuldades em se chegar aos resultados propostos para o conselho e para justificar a não inserção de conselheiros nas deliberações. Com isso, as fragilidades dos participantes eram realçadas e emergia o discurso que condicionava as decisões políticas à competência das elites políticas, marcando um processo exclusivo que difere dos ideários do conselho.

Torna-se importante lembrar que o objetivo do conselho existir – assim como das conferências na área da saúde –, é contribuir para o processo de democratização do SUS, e de, principalmente, dar voz às minorias excluídas do processo político e garantir a saúde universal e de qualidade para todos. Os princípios de institucionalização do SUS, que além de propor a saúde universal e de qualidade, insere o controle social na sua gestão, visa contribuir para o controle sobre a política e sobre os serviços prestados e visa também inserir a sociedade na gestão da política pública.

Nota-se nas atas de reuniões que a participação do segmento usuários se destina a exposição de problemas do cotidiano (atendendo as expectativas do SUS), mas parece não ter expectadores e normalmente não resultam em deliberação. Embora se acredite que há discussão política no conselho, que se refere ao processo de formulação e implementação da política, este deve estar conjugado com as discussões sobre o serviço ofertado, mantendo-se atentos à expectativa da população (satisfação). Mas parece faltar interesse ou parece que as pessoas tem dificuldades em escutar as reais demandas da sociedade e incorporá-las.

Nota-se, ainda, por meio das atas, que ao longo de 23 anos de existência do conselho, as demandas continuam as mesmas, ou seja: falta de medicamentos, falta de médicos, falhas na prestação do serviço, problemas de estrutura física nas unidades de saúde. São problemas graves que sinalizam para gargalos de gestão da política. Entretanto, apesar de avanços relatados na busca por soluções destes problemas, estas demandas apresentadas pelos usuários repercutem apenas como reclamações, e a recorrência demonstra a dificuldade de incorporá-las nas decisões políticas.

O conselho foi concebido numa lógica de participação social, desejada por uma sociedade que se mostrou ativa, que buscou inserção dos grupos marginalizados no processo de discussão da política pública. O que está na mesma linha dos objetivos propostos por teóricos deliberacionistas para se alcançar a qualidade deliberativa. Ocorre que os grupos marginalizados são normalmente caracterizados pelos usuários de saúde, representados por pessoas aposentadas, acima dos 40 anos e com baixa escolaridade. Esta massa da sociedade para a qual

estas políticas foram pensadas e viabilizadas se encontra acuada no ambiente político e evidencia dificuldade ou não demonstra interesse em participar. O principal motivo destacado pelos entrevistados é a falta de visibilidade do conselho e problemas de comunicação deste para com a sociedade. Assim, o conselho segue com o desafio de envolver esta sociedade de maneira mais plural e efetiva nos processos políticos.

Segundo os entrevistados, os cursos de capacitação oferecidos parecem dispor de potencial para contribuir na melhoria do entendimento do local e do processo de gestão pública. Mas concordam que dificilmente serão suficientes para preparar o cidadão no exercício das funções a ele atribuídas no conselho. Embora possam ser percebidos ganhos proporcionados pelos cursos, que minimamente parece encorajar as pessoas a participarem mais dos processos deliberativos – contribuindo para proporcionar mais segurança para apresentar os seus argumentos –, eles também sinalizam para a possibilidade de se utilizar de tais cursos para formar pessoas aptas a seguir uma cartilha, mas não para se posicionar criticamente.

Isto significa que os conteúdos estão direcionados para o exercício de uma função específica da área de saúde e não para a formação de agente político. O que pode representar, em alguma medida, o risco em provocar efeito contrário à aprendizagem política que busca fomentar com a inserção dos cidadãos nos processos deliberativos.

Como os próprios entrevistados relataram, não se pode pensar em uma forma de capacitação que atenda a todos e lhes proporcionem iguais condições de deliberar. É comum a constatação que os segmentos menos preparados para o debate normalmente se transformam em “massa de manobra” no conselho. Ou seja, com a capacitação o problema de marginalização dos mais fracos não foi resolvido e, ainda, pode contribuir para reforçar as diferenças, uma vez que ao desqualificar a qualificação dos grupos que dispõem de argumentos mais fracos no processo político, a marginalização contribui para verticalizar o poder na gestão pública.

Enquanto se busca trabalhar para equalizar os saberes no âmbito do conselho, pouco se observa de esforços para melhorar a “escuta” e para resgatar o potencial do conselho enquanto instituição política. Conforme o que se observou nos resultados apresentados em efeitos deliberativos, embora o conselho apresente, em parte, qualidade deliberativa, no que diz respeito às condições materiais formais, ele enfrenta dificuldades para manter a coordenação da sua estrutura piramidal, devido à falta de autonomia e às assimetrias entre os segmentos – principalmente de poder, informação e financeira.

Há nítida necessidade de compreender melhor cada parte da estrutura do espaço conselho e seus objetivos e trabalhar na proposta e cursos de capacitação estrategicamente. Isto deve ser feito de maneira diferenciada para cada objetivo que se busca alcançar, mas sem descuidar de olhar para a necessidade de dinamizar o conselho, principalmente no que se refere à sua capacidade para escutar a sociedade.

Não se acredita na existência de formas adequadas para falar, manifestar, expressar. Se o conselho é um lugar de acomodação das diferenças, ele deve reproduzir esta diversidade que caracteriza a sociedade. Parece relevante que cada participante tenha a liberdade de apontar os problemas que o seu olhar lhe permite enxergar, ou seja, deve ser permitido ao conselheiro falar do espaço que ele conhece, de onde ele vem, do seu lugar.

Faz-se importante lembrar que somente pertencer ao processo dialógico não basta para estar inserido politicamente, argumentando para dar encaminhamentos às demandas da coletividade. É necessário observar as condições materiais e comportamentais para que se possa acomodar as diferenças e adversidades que são importantes para a aprendizagem.

O mais fundamental parece ser a necessidade de desconstruir este discurso de que os conselheiros apenas serão portadores de capacidades deliberativas a partir do momento que se capacitarem. Os entrevistados afirmam que o maior aprendizado gerado se dá no exercício da função de conselheiro e que com os cursos de capacitação, embora os conselheiros sejam encorajados a participar mais, não se mostram suficientes para chegar a resultados esperados.

Torna-se necessário enfatizar que não se trata de adotar posicionamento contrário aos cursos de capacitação, mas sim contrário ao discurso em torno do curso de capacitação, que relega ao segundo plano a responsabilidade do governo de disponibilizar informações claras, honestas e compreensíveis para o exercício do controle social. Este, por sua vez, parece contribuir para incorporar a tecnocracia no espaço deliberativo no lugar de reafirmá-lo como ente político.

De acordo com os relatos dos entrevistados, a solução parece passar por dois pontos: 1) fortalecer o conselho como instituição política – passando pela reorientação sobre as funções exercidas para ampliar as reflexões sobre políticas e inserções em processos políticos – o que constituiria para fomentar a cooperação, e 2) fortalecer o desenho institucional do conselho – amenizando o déficit de comunicação interno e externo ao conselho para possibilitar ouvir as vozes da sociedade e incorporá-la nos processos políticos.

Quanto à reorientação das funções exercidas pelo conselho, os resultados sinalizam para a necessidade de compreensão do conselheiro de que a democracia é trabalho e exige

dedicação, o que deve ser pensado na escolha dos representantes. Quanto ao desenho do conselho que resultou numa estrutura piramidal, alguns entrevistados a compreendem como desarticulada e destacam problemas que passam por questões de infraestrutura física e falta de clareza quanto aos seus objetivos. O fortalecimento da estrutura pode resultar em melhor coordenação, o que possibilita identificar lideranças imbuídas de legitimidade e, portanto, capacidades para inserir a sociedade nas discussões políticas.

Não se imagina que seja possível reunir no conselho pessoas com as mesmas capacidades deliberativas e detentoras dos mesmos saberes. Não é o que se propõe. Cientes das diferenças e das impossibilidades da deliberação ocorrer em condições de igualdade, entrevistados como a Eduarda sinalizam para a necessidade do conselho se fortalecer na rede que os cerca, para buscar apoio e assessorias para equalizar a capacidade deliberativa de seus membros e permitir decisões e soluções mais justas.

O que parece crucial a ser trabalhado no âmbito do conselho, em termos de capacitação, é o jeito de **escutar**. A capacitação deveria ser voltada a treinar os ouvidos para ouvir os apelos, os problemas que escapam aos olhos dos tomadores de decisões, por não configurar o cotidiano dos que governam. O que não significa dizer que as pessoas deveriam se posicionar de forma inocente nos processos deliberativos, mas que devem estar lá para apontar os seus problemas e buscar soluções para a construção de um projeto coletivo e não para atuar como burocratas.

Em entrevista, Fleury (2013) fala sobre a necessidade de escutar a base. “... *acho que nós temos que baixar a bola do controle social para o nível do usuário, para o nível da unidade, onde as pessoas sofrem, onde são desrespeitadas. E não ficar só no nível da política do sistema.*” O que ela infere está associado ao que se observa nesta análise, para a necessidade de treinar os ouvidos para escutar a sociedade. Este parece ser o discurso adequado para sair da política do sistema e contribuir para o fortalecimento do conselho enquanto espaço deliberativo.

O que os entrevistados parecem sinalizar é a necessidade de substituir o discurso pela capacitação pelo discurso pelo resgate da política, resgate do conselho enquanto ente político, criando condições para escutar melhor a população.

A assessoria é algo que pode ser pensado não somente para auxiliar no exercício das funções dos conselheiros, mas também como maneira de permitir a troca de experiências entre os conselhos, caso disponham de estrutura comum, considerando que muitas demandas são sazonais.

A restrição orçamentária foi apontada pelos conselheiros entrevistados como um problema, mas notou-se que o conselho se encontra imerso em uma rede que pode lhe servir de apoio.

Como exemplo, o ministério público, com amplo potencial para contribuir na identificação das demandas locais; os conselhos de classes ou as universidades que podem contribuir para lidar com temas que exigem qualificação técnica; a câmara municipal que pode auxiliar na aproximação com a sociedade e na proposição de agendas para discussões mais amplas; a Controladoria Geral da União que pode contribuir com materiais informativos e com a capacitação para o exercício do controle social, dentre outros.

Assim, nota-se que embora os entrevistados adotem discurso pela capacitação e associem seus resultados às capacidades deliberativas, eles percebem as limitações dos resultados para fortalecer o conselho enquanto instituição política. Ocorre que enquanto este discurso vigora, os esforços para buscar outras soluções se tornam limitados e a sociedade parece seguir marginalizada nas deliberações públicas e o conselho a reboque da agenda política do governo.

d) A paridade na composição do conselho garante condições justas de participação

Quem são os conselheiros? Que conselheiros são desejados?

O conselho, ao adotar o desenho institucional piramidal, demonstra a intenção de permitir maior amplitude de participação de cidadãos ou grupos de cidadãos, das mais diversas formas, desde a própria unidade de saúde até nas plenárias do conselho municipal. Independente do local o espaço é aberto ao público e, embora as decisões sejam cabíveis somente às plenárias no conselho municipal, cuja participação na decisão é restrita aos representantes dos segmentos gestor, trabalhador e usuários de saúde, todos os cidadãos são convidados a manifestar as suas razões, possibilitando o acolhimento das manifestações da sociedade, de maneira ampla e plural, mas esta sociedade se mostra pouco inclusiva.

Talvez as regras, em termos de composição, não estejam favorecendo a participação de grupos historicamente marginalizados (cidadãos usuários de saúde) ou não estejam permitindo o equilíbrio de forças para a participação mais equitativa. Foi possível identificar na análise dentro do conselho que embora todos os segmentos estejam reunidos no mesmo local para construir uma proposta coletiva eles não demonstram ter os mesmos interesses e não atuam em condições de igualdade política.

No segmento gestor se encontra grupos de pessoas que representam o poder público e a rede de prestação de serviços privada, sendo que o pensamento dominante privilegia formas de governo menos participativas. São grupos privilegiados por deter as informações, que

trabalham mais estrategicamente e possuem capacidades deliberativas para justificar as suas propostas (muitas vezes plausíveis) e direcionar a agenda.

Por parte dos trabalhadores, o sindicato se mostra presente e este segmento também apresenta a força do argumento. São normalmente profissionais da rede pública, com histórico de militância política. Trata-se de grupo organizado, sinalizando capacidades para intervir na agenda, principalmente quando se trata de pautas relacionadas à questões trabalhistas.

Já os usuários, embora seja percebida a presença dos sindicatos neste segmento, diferentemente dos demais, como já mencionado, são normalmente pessoas aposentadas, com baixa escolaridade. Mostram-se menos articulados e sempre apresentam uma agenda que parece desconectada, devido à dificuldade de apresentar justificativas fundamentadas. Normalmente buscam introduzir nas discussões as impressões baseadas na sua própria vivência enquanto usuários de saúde, ou de pequenos grupos de pessoas que os cercam.

A primeira impressão que se tem ao analisar a composição do conselho é do quanto as pessoas se encontram em posição de desigualdade para se inserir nos processos deliberativos e apresentar os seus argumentos. O que em partes se justifica por se tratar de atividade não remunerada, que naturalmente não será atividade prioritária para aqueles inseridos no mercado de trabalho.

Ao analisar as pautas, por meio das atas, como também já descrito em seção anterior, nota-se a prevalência de demandas do gestor, o que não significa que não contenha assuntos de interesse dos demais segmentos e da coletividade. A preocupação que parece existir entre os entrevistados é da utilização do espaço pelo gestor para co-gerir as responsabilidades e não a política de saúde.

Ou seja, o gestor público, ao transferir para o conselho as decisões sobre aprovação de seus planos de governo, de suas prestações de contas, projetos e programas de governo, torna o conselho corresponsável pelos sucessos ou fracassos de sua gestão, atribuindo ao conselho a responsabilidade de responder perante a sociedade, juntamente com o gestor, pelo uso dos recursos públicos. Já em se tratando da política de saúde, devido à falta de autonomia do conselho e à limitações das condições materiais formais e comportamentais – como observadas nos efeitos políticos e deliberativos – as deliberações ocorrem sem qualidade, marcadas por diferenças em relação às capacidades deliberativas.

O que se nota é que as decisões no conselho não ocorrem livres de constrangimentos (impostos principalmente pela presença do segmento gestor) e, assim, não se cria um ambiente para continuar caminhando em busca do ideário de soberania popular.

A participação do governo entorpece o conselho?

Com a democracia deliberativa busca-se em alguma medida empoderar a sociedade, incluindo-a no pensar e controlar a implementação das políticas públicas para que se tenha resultados mais justos. O alcance está a depender da inclusão dos afetados pelas políticas nos processos de deliberação, cujas decisões devem ser vinculantes e cujos participantes devem gozar de autonomia para apresentar o seu ponto de vista e dispor de virtudes cívicas para acatar a decisão tomada democraticamente, por meio de trocas de razões em público.

Para que se tenha qualidade nos processos deliberativos busca-se expandir a participação ao maior número de pessoas e diversificá-la para incluir todos os interessados na temática.

O Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte foi idealizado com princípios que muito se associam aos dos democráticos deliberacionistas. De acordo com as suas regras de funcionamento, o conselho busca expandir a participação incluindo representantes de segmentos da sociedade interessados na temática e os próprios usuários de saúde, afetados diretamente pela política em curso.

De tal maneira, o conselho se configura como forma de composição paritária, sendo 50% dos membros usuários de saúde e os outros 50% divididos em 25% para os trabalhadores de saúde e 25% para os prestadores de serviços públicos e privados. O problema da composição parece ter início nas regras de representação dos participantes.

No conselho, qual é a possibilidade de todos os afetados pela política de saúde escolher os seus representantes?

O que foi possível verificar é que o segmento usuário, por exemplo, não possui fórum próprio para a eleição de seus representantes, embora seja condicionado por lei a fazê-lo. Para o segmento trabalhador, os representantes são indicados por meio dos sindicatos e os prestadores de serviços são indicados pelo gestor.

Nota-se no capítulo de análises que parece existir distanciamento entre o representado e o representante, o que pode ser justificado devido à falta de legitimidade deste tipo de representação, o que resulta na não ocupação do espaço deliberativo, na dificuldade em promover a renovação ou da institucionalização de cartéis de espaços burocráticos com práticas autoritárias.

Nesta composição, o segmento gestor é composto pelo poder executivo e por prestadores de serviços privados. Este último grupo, segundo os entrevistados nunca comparece as reuniões porque normalmente decidem suas pautas em outros ambientes restritos, onde a sociedade se vê excluída, e decisões são tomadas de maneira pouco democrática.

Ainda segundo os entrevistados, o prestador de serviço público, representado pelo secretário de saúde e outros membros indicados pelo chefe do poder executivo, comparece em momentos em que há necessidade de utilizar do seu argumento para garantir a aprovação de suas pautas. Geralmente são assuntos relevantes na garantia de que a sua concepção ideológica se mantenha e para afastar qualquer ameaça de perda de poder. Seguem afirmando que não sendo assunto de interesse do gestor, este não comparece e não contribui para fomentar a participação da sociedade. Ou seja, o poder executivo de uma maneira ou de outra exerce o controle sobre o espaço deliberativo.

Dos resultados identifica-se também que o gestor, independente de estar ou não presente, adota estratégias para exercer influência sobre o conselho, mantendo-o sob o seu controle, invertendo o exercício do controle social. O risco de ter o conselho manipulado pelo gestor não está relacionado à presença ou ausência do gestor no espaço dito democrático. A ameaça é descaracterizar o espaço democrático, visto que quanto mais controle ele exercer, menos sentirá necessidade de justificar as suas decisões em processos deliberativos, de dar retorno aos cidadãos, que por sua vez, terão menos condições de acessar as informações que lhe permitirão julgar as decisões do poder público.

A presença do gestor em si não parece ser o mais grave, mas o que preocupa é a forma como ele se faz presente. De maneira geral, os entrevistados afirmaram que na história do conselho, o momento mais rico, em que melhor desempenhou o seu papel, foi exatamente no momento em que o PT governava a cidade e o secretário de saúde exercia a função de presidente do conselho. Embora os entrevistados considerem um avanço o instrumento legal que resguarda a presidência do conselho aos usuários ou trabalhadores de saúde, asseguram que este fato ocorreu concomitantemente a saída do governo alinhado com o Partido dos Trabalhadores, e resultou na apropriação do conselho pelo poder público.

Eles praticamente dividem a história do conselho em dois momentos. O primeiro pós ditadura, momento de conquistas, embates e consolidação do espaço, marcado por governo mais progressista. E o segundo, de desarticulação, de conflitos, de perda de capacidade deliberativa, marcado por governos mais liberais.

Uma vez mais, os entrevistados relataram que neste segundo momento, os gestores demonstraram dificuldades em lidar com formas democráticas de gestão e introduziram práticas de barganhas e operações secretas não justificadas no processo deliberativo. Situação esta que se perpetuou e, para eles, atualmente o conselho é contaminado pelo corporativismo e clientelismo.

Desse modo, parece que o risco não está em manter o gestor na composição do conselho, mas sim está no papel exercido por ele ao participar. Considerando os recursos que o segmento gestor dispõe, tais como financeiros, informações, relações políticas, etc., provavelmente continuará a exercer o controle sobre o conselho, estando ou não fazendo parte da sua composição. Mas estando dentro, compondo o conselho com 25% de membros indicados por ele, as suas dificuldades de manipular o todo são menores, assim como para utilizá-lo para legitimar as suas decisões, muitas vezes em direções opostas as concepções do próprio SUS, como alertam entrevistados preocupados com a privatização da saúde.

O que se nota é que embora o conselho seja paritário as forças não estão equilibradas, porque atores contam com recursos diferentes, dando mais poder a uns que outros, o que certamente influenciará os processos deliberativos. Além disso, o conselho se vê obrigado a informar ao poder executivo sobre as suas ações e a submeter suas resoluções para homologação do mesmo, embora conte com a presença do poder executivo em sua composição. Se o conselho tem que informar ao Poder Executivo, porque este deve compor o conselho?

Há que se repensar como se dá esta presença do segmento gestor no espaço dito democrático. Se a gestão compartilhada fosse de fato algo reconhecido pelo poder executivo, provavelmente não seriam observados inúmeros relatos, registrados em atas, de esvaziamento do conselho por parte deste segmento, de encaminhamentos de informações, do poder executivo ao conselho, sem a devida clareza ou insuficientes para análise. Ainda, não seriam observados depoimentos que sinalizam para diferentes arenas de deliberação, algumas ocultas ao conselho, por envolver interesses econômicos.

Os relatos constantes no capítulo 8 demonstram que falta o reconhecimento, por parte do poder executivo, do conselho enquanto local de deliberação sobre assuntos políticos. Embora ancorado com leis que instituem a política de saúde e por normas próprias pelas quais lhe é atribuído o poder de decidir conjuntamente com o poder executivo, parece ainda não ser legitimado como espaço público de controle social. Como resultado, o descrédito por parte da sociedade e dos próprios conselheiros e do poder executivo. Ao final o esvaziamento do espaço dito democrático.

Nota-se que as estruturas de poder que estão envoltas ao conselho o tencionam e a reflexão sobre estas questões pode contribuir para encontrar caminhos possíveis para cumprir com o seu objetivo de inovar e democratizar a gestão pública.

A força de ser um espaço deliberativo está no seu caráter dinâmico e, assim, há que pensar nas configurações possíveis para manter em pauta os princípios da democracia de liberdade e igualdade para a construção de projetos coletivos que incluam a sociedade como agente político.

Hoje, o que se nota é que a autonomia e o respeito mútuo estão comprometidos e que a ação comunicativa tem sido gerada em ambiente desfavorável e, talvez por isso, tem influenciado o sistema aquém do desejado e esperado. Reflexões sobre o funcionamento do conselho, sua composição e da paridade podem contribuir para compreender este fenômeno, o que minimamente contribuirá para fomentar as capacidades deliberativas.

9.1 Em que direção caminhar?

Os discursos que emergiram das falas dos entrevistados parecem contribuir para perpetuar mitos com potenciais para impor limites à inovação do conselho enquanto espaço deliberativo, de inclusão de grupos da sociedade, marginalizados no processo político.

A partir das reflexões apresentadas em torno de quatro temas principais: normas, decisões, capacitação e paridade, foi possível identificar a outra face da democracia deliberativa que se encontra em processo de implementação no Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, e identificar os efeitos negativos para o conselho, para espaços deliberativos e para o processo democrático.

No Quadro 7 é apresentada a síntese das reflexões que foram propostas para permitir, posteriormente, abordar as direções sinalizadas pelos próprios entrevistados em vistas à concretização deste projeto.

Em geral, os entrevistados demonstraram estar cientes das dificuldades para se colocar em prática um projeto de democracia, que altera as relações políticas e atribui importância a segmentos da sociedade brasileira. Projeto, este, que busca incluir todos, direta ou indiretamente, nos processos de deliberações públicas, para decisões que historicamente ocorreram em espaços fechados à participação social. Mesmo sem ignorar os desafios e os efeitos negativos desse projeto, os entrevistados incorporam discursos que resultam em armadilhas, por contribuir para a manutenção da participação sem inserção da sociedade nas deliberações políticas.

Quadro 7 - Síntese dos principais mitos, seus limites e seus efeitos negativos

| TEMAS | MITOS | LIMITES | EFEITOS NEGATIVOS | ABORDAGEM REALISTA |
|---------------|--|---|--|---|
| • Normas | O conselho avança quando cumpre o regimento. | As regras criam um padrão, mais não garantem a deliberação. Além disso, os grupos mais poderosos podem ignorar as regras quando lhes convém. | Excesso de burocracia e rigidez que impedem aproveitar a diversidade e o dinamismo do conselho para gerar inovação política | Adaptar normas de funcionamento mais abertas, que não regulamentam os detalhes, mas que todos têm de cumprir. |
| • Decisões | O processo de decisão por si empodera o conselho. | As decisões do Conselho, em última análise, recaem na minoria que dispõe do discurso qualificado. | As decisões prevalecem sobre a deliberação, isso dificulta a inserção dos grupos desfavorecidos nas discussões para tomada de decisão. | Dar mais valor à própria deliberação, como função principal e mais plausível (e autêntica “arma política”) do conselho. |
| • Capacitação | O curso de capacitação é o meio ou a condição para se alcançar a qualidade deliberativa. | A grande heterogeneidade que caracteriza o público alvo em termos de capacitação. O tempo pessoal dos conselheiros disponível para capacitação | Padronização de comportamentos e pouca contribuição para a formação de ente político. Excesso de preocupação em deter saber e pouca preocupação em preparar os ouvidos para captar as demandas da sociedade. | Apresentar o conteúdo dos tópicos de discussão de forma clara e compreensível Facilitar a compreensão do sistema político e administrativo. Formar agentes políticos, líderes que falam do seu lugar.. |
| • Paridade | A paridade na composição do conselho garante condições justas. | As assimetrias em termos de informação, em termos sociais, econômicos e políticos. | Perpetuação da desigualdade sob a falsa aparência de igualdade | Complementar a paridade dos membros do conselho com a paridade das intervenções no processo de deliberação. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Entretanto, ao tempo que os entrevistados mantêm discursos – aqui compreendidos como paralisantes em termos de avanços democráticos por encobrir a realidade –, eles intuem soluções. Em geral, eles demonstram conhecer caminhos para retirar o conselho do estado de paralisia decisória e apresentam soluções para resgatar o conselho enquanto instituição política e fortalecê-lo. Sinalizam alternativas que podem resultar na substituição de discursos dominantes por atitudes rumos ao seu empoderamento, à atribuição do poder comunicativo ao conselho e à inserção social nos processos de gestão das políticas públicas.

Deixaram patente as relações entre a situação observada e a situação desejada, tais como: rotinização de procedimentos e necessidade de resgatar a política; embates ideológicos e inserção da sociedade nas discussões políticas; capacitação de pessoas e preparação de lideranças políticas capazes de se articularem na rede de saberes e política; tomada de decisão e cidadania.

Coletivamente, implicaram e apontaram caminhos, tais como:

- a) Fortalecer o desenho institucional do conselho para amenizar os déficits de comunicação, para ampliar a participação social e promover a inserção dos marginados nos processos políticos.
- b) Adequar os cursos às reais necessidades de capacitação, que se referem à formação de lideranças capazes de se articularem em uma rede que se forma em torno da política de saúde, ao fomento às virtudes cívicas para possibilitar escutar melhor as vozes da sociedade, e proporcionar o entendimento sobre o ambiente político e econômico no qual o conselho se encontra inserido.
- c) Rever o processo de eleição de conselheiros, para garantir a legitimidade das representações e, assim, a aproximação entre o representante e o representado.
- d) Fortalecer as redes de apoio em torno da temática saúde, para se apropriar de conhecimentos, a fim de melhorar as capacidades deliberativas, para instituir um sistema de cooperação que permita ao conselho se inserir nos processos políticos e atuar como contrapeso à centralização e práticas autoritárias de poder administrativo.

O caminho sinalizado é tornar os processos de deliberação dinâmicos, o que significa, entre muitas coisas, recuperar a capacidade de refletir sobre as decisões tomadas que não estão gerando resultados satisfatórios para o alcance dos objetivos pretendidos. Isso visa, ainda, colocar em pauta, inclusive, a dinâmica do processo decisório para discutir em que condições se delibera, a serviço de quem os conselheiros trabalham, e outros aspectos que lhes permitam proceder análise crítica de si mesmo. Há compreensão que somente por meio do processo deliberativo se pode encontrar soluções para as questões apresentadas como dilemas ou desafios. Este parece ser um caminho legítimo a ser percorrido para que o conselho possa de fato se revestir de poder para influenciar o sistema político administrativo.

10 Considerações Finais

A proposta do estudo foi **compreender o papel do conselho de saúde no processo de democratização da política pública**. O papel idealizado nas normas legais de institucionalização do conselho é de um espaço deliberativo intermediário e híbrido, que exerça o controle social sobre a gestão pública e ao mesmo tempo participe ativamente dos processos de construção e acompanhamento da política de saúde. Ou seja, um espaço democrático com ampla capacidade para influenciar o sistema governamental e para fortalecer a cidadania.

O estudo teve como base teórica a **democracia deliberativa**, utilizada para subsidiar a construção das questões de pesquisa, assim como para a construção do modelo teórico analítico que serviu de lente para compreender como os entrevistados constroem a sua realidade e como eles compreendem o papel exercido pelo conselho no processo de gestão da política de saúde. Teoricamente, há expectativa posta de que o espaço deliberativo, desde que observadas condições formais e comportamentais necessárias, possa produzir resultados para fortalecer a democracia junto à sociedade e ao governo, mas também produzir resultados positivos para si mesmo, fortalecendo e qualificando os seus processos deliberativos.

Para abarcar o papel desempenhado pelo Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte no processo de democratização da política de saúde, a análise foi respaldada em seis dimensões que compõem o modelo teórico analítico desenvolvido para esta tese. As dimensões se referem a: espaço deliberativo, participantes, efeitos educativos, efeitos normativos, efeitos políticos e efeitos deliberativos.

As duas primeiras dimensões de análise se referem às condições necessárias para que o espaço deliberativo possa produzir os resultados esperados. A primeira, “**espaço deliberativo**” diz respeito às condições materiais – relativas ao arcabouço funcional – e a segunda “**participantes**” diz respeito às condições comportamentais – relativas aos atores sociais que configuram o conselho. As quatro restantes se referem aos resultados esperados para o espaço deliberativo e serão apresentadas em seguida.

Em relação às condições materiais para o **funcionamento** do espaço deliberativo, observou-se que o conselho dispõe de uma estrutura com alto grau de institucionalização, mas dicotômica. Por um lado, adota uma estrutura piramidal com potencial para permitir a capilaridade da cidadania ativa nos processos deliberativos e dispõe de condições materiais para possibilitar qualidade nas deliberações. Por outro, apresenta disfunções como déficit de coordenação e falta

de autonomia financeira, impondo dificuldades em manter os representantes e os cidadãos informados para o exercício do controle social e em fomentar habilidades de cidadania.

O desenho piramidal sutilmente reflete ideologias dominantes e contribui para o processo de colonização dos espaços onde se dá a construção de sentidos, que dizem muito sobre a política de saúde. As 147 comissões locais e os nove conselhos distritais que configuram a estrutura piramidal do conselho reúnem aproximadamente 2900 pessoas, que se entrecruzam no conselho municipal. Este último é o palco das deliberações associadas às decisões políticas, portanto, é o “motor de arranque” para exercer influência sobre o sistema governamental.

Esta forma de organização adotada pelo conselho, ainda que apresente vantagens em termos de abrir mais espaços para a absorção da sociedade, ao organizá-la, os atores sociais reproduzem estruturas de governo hierárquicas, onde se pode notar a verticalização do poder, com a minoria no ápice estratégico – responsáveis pelos processos de tomada de decisão – e a grande maioria nas bases operacionais – formado pelos cidadãos comuns que participam das comissões locais onde predominam as discussões sobre a qualidade do serviço ofertado.

Em relação aos **participantes**, buscou-se observar as condições comportamentais em termos de valores e atitudes. Notou-se que o espaço deliberativo é ocupado por pessoas com raízes históricas e culturais distintas e, portanto, apresentam concepções diferentes para o lugar e para as formas de organizar este lugar. A participação no âmbito do conselho municipal se realiza como voz representada, embora seja permitida a participação direta da sociedade nos processos discursivos ou, ainda, por meio das unidades que compreendem a estrutura piramidal, formando um conjunto de espaços para concretizar a inserção da sociedade na vida política.

A renovação no conselho parece dificultada pelas disfunções na sua organização e pela aparente retração da sociedade civil dos processos deliberativos. Com isto, nota-se a perpetuação de um complexo de relações. Alguns sujeitos são caracterizados por aceitação subserviente – que por vezes se caracteriza pela aceitação do clientelismo – e outros guiados por ideais de transformação, imbuídos de virtudes cívicas. São relações marcadas por embates, por diferenças sociais, econômicas e políticas, e por questionamentos sobre a legitimidade das representações. Embora se observe um conselho marcado pelo corporativismo, nota-se que o objetivo dos conselheiros é restaurar a harmonia para continuar resistindo num ambiente que se mostra adverso a formas de gestão pública mais participativa.

Para analisar as capacidades do conselho em gerar efeitos democratizantes para fora do muro, para a sociedade e para o governo, e para si mesmo, foram trabalhadas outras quatro

dimensões de análise, sendo “efeitos educativos” e “efeitos normativos” – que dizem respeito às possibilidades de melhorias das potenciais condições para assegurar a qualidade deliberativa, em termos comportamentais e formais, respectivamente – e as dimensões “efeitos políticos” e “efeitos deliberativos” – que dizem respeito aos resultados das ações do conselho em termos comportamentais e formais, respectivamente.

Com relação aos “efeitos educativos”, ainda que se observe a sinalização positiva da sociedade em desejar conhecer o conselho, este tem encontrado dificuldades para manter ativos os vínculos com as partes representadas. Isto combinado com a falta de ativismo social tem resultado no esvaziamento do conselho municipal e dificultado contribuir para a conscientização da sociedade sobre os seus direitos e deveres como agente político.

Junto ao governo, embora se observe registros de atuações do poder público de maneira mais democrática e contribuições do conselho para permear as demandas sociais nas agendas governamentais, com as alternâncias de poder de governos mais progressistas para governos que aderiram o gerencialismo, passou-se a observar práticas discursivas hegemônicas e foi reestabelecido um modelo dominante, embora encontre resistência. Notam-se dificuldades do conselho em estabelecer a efetiva comunicação com o governo, mesmo que este esteja em sua composição, ocupando 25% dos assentos na qualidade de segmento gestor. Dificuldades em manter relações com o governo local que tem adotado práticas autoritárias e centralizadoras – a partir dos últimos anos da década de 1990 –, resultando em conflitos e contradições, devido a divergências de concepções ideológicas que passaram a conviver no espaço conselho.

Quanto às contribuições do conselho para fomentar a capacidade deliberativa de seus membros, foram percebidos esforços para melhorar a capacitação, incluir o maior número de pessoas nos processos deliberativos, democratizar os saberes e respaldar os processos em princípios democráticos. Os impactos mais significativos se referem ao aprendizado que ocorre no exercício da função de conselheiro, no qual aprendem a participar, a deliberar e com o qual melhoram as suas relações. Mas apesar de ele ser compreendido como espaço fértil para o aprendizado político, o conselho encontra dificuldade para se efetivar como tal. As dificuldades passam pela tentativa de definição e imposição de forças com orientação sistêmica que buscam colonizar o conselho, introduzindo sutilmente ações de cooptação, com práticas de políticas partidárias e de corporativismo. Ainda que se observem contribuições do conselho para melhorar as capacidades deliberativas, ela se realiza aquém das expectativas e permanece como objetivo a ser alcançado.

Em se tratando dos “efeitos normativos”, notou-se a existência de normas que garantem à sociedade o direito e as condições de inserção ativa e expansiva nos processos deliberativos. Seja no âmbito do conselho municipal de maneira direta – com direito a voz – ou por meio de representação – com direito a voz e voto nos processos decisórios –, ou com participação direta nas comissões locais e conselhos distritais. Embora o conselho tenha optado por um desenho institucional com potencial para atribuir ao cidadão à condição de protagonista da política de saúde, a ocupação do espaço pela sociedade ocorreu muito aquém do que lhe é assegurado. Assim, somente com as normas verifica-se que não se pode atribuir à sociedade o caráter de propulsora para gerar a comunidade política. A sociedade parece que ainda não se apropriou deste direito que lhe é afirmado.

As normas direcionadas ao governo dispõem das condições materiais, em termos de transparência e publicidade, para assegurar que os conselheiros ou qualquer membro da sociedade possa exercer o controle sobre o gestor público e responsabilizá-lo por suas ações. Constam, ainda, as condições para o exercício do diálogo, para a construção de projetos coletivos respaldados em processos deliberativos. Condições somadas reúnem aspectos importantes para fomentar a *accountability*. Mesmo que se tenha registros de práticas democráticas no governo que resultaram na construção de projetos coletivos e, ainda que o governo já tenha se mostrado mais aberto ao controle e a fiscalização nos primeiros anos da década de 1990, notou-se que em toda a existência do conselho são constantes as demandas por informações de qualidade e por inserções em processos políticos. Entre o ideal e o real, o governo parece restringir ações de controle social e o enfraquece, e demonstra dificuldades para gerir as políticas contemplando a participação social. Como resultado, o conselho parece encontrar dificuldades em contribuir para fomentar a *accountability* e silenciosamente o governo parece caminhar para contribuir para a exclusão da sociedade da vida política.

Para o conselho, as normas são destinadas a garantir processos deliberativos dinâmicos, que exigem formas de comunicação democráticas, igualdade e simetria, para gerar resultados justos no presente, mas com a possibilidade de continuar influenciando as decisões futuras. O caráter dinâmico está associado à qualidade deliberativa. O que se observou *in loco* é que o ambiente político no qual o conselho se encontra inserido o constrange, inviabilizando processos reflexivos em relação às normas e às decisões, que passam a assumir característica estática. Na impossibilidade de promover a igualdade e simetria, devido principalmente à escassez ou à má qualidade das informações, associadas a práticas autoritárias de gestão, as

normas parecem úteis para garantir ao conselho a condição de continuar existindo e reagindo às pressões do sistema econômico e político que nele se encontram infiltrados.

Quanto aos “efeitos políticos”, verifica-se pouco impacto do conselho junto à sociedade, visto que faltou à mesma assumir sua responsabilidade em relação aos deveres que estão associados à cidadania ativa, como por exemplo, o de exercer o controle sobre as ações e os gastos públicos. Embora se tenham registros de momentos em que a sociedade conseguiu se articular e influenciar as decisões políticas, nesta análise a sociedade não aparece como protagonista nos processos deliberativos – embora se faça presente no conselho por meio da representação. O que se observa é a retração da sociedade em processos deliberativos, contribuindo para o atrofiamiento do conselho no ambiente político.

No governo, embora se possa perceber a ocorrência de inovações em processos que refletem uma nova orientação na condução da coisa pública, não se observa o caráter “continuidade” e, portanto, não resulta em inovação na gestão da política pública. São idas e vindas, definição e redefinição de ações que estão a depender das relações que extrapolam o local das deliberações. Há uma relação de desconfiança em relação ao governo – e aos últimos governos que não são da base progressista –, pois este parece agir estrategicamente para manter o conselho sob sua subordinação. Em geral, parece ocorrer uma inversão, no lugar do conselho exercer o controle social, por vezes é controlado pelo poder público.

Dentro do conselho o que se busca é acomodar os conflitos e os dissensos para amenizar as diferenças e gerar estabilidade nas relações entre o governo e a sociedade, maximizando o respeito mútuo. Com isto, espera-se manter as possibilidades de acordos e de cooperação. Este não parece ser um objetivo de fácil alcance, considerando os relatos de egocentrismo, corporativismo e de intolerância a diferença, impondo uma relação de conflito onde se espera cooperação. Ainda que a solidariedade também se faça presente e que os conselheiros demonstrem ser capazes de buscar alternativas viáveis para problemas comuns, a lógica de conflitos e desconfiança parece ser mantida. Parece existir entre os membros dificuldades para aceitar como justas as razões contrárias aos seus posicionamentos. Há um sentimento de desmotivação devido às constantes ameaças de descaracterização do lugar que representa uma conquista para a cidadania.

Com os “efeitos deliberativos”, o que se nota é que a incorporação social nas decisões políticas acontece por meio da representação no conselho, mas não ocorre sem lutas e disputas de forças. A sociedade, que já se mostrou ativa no momento de criação do conselho e nos primeiros anos de seu funcionamento, atualmente se mostra pouco envolvida nos processos

deliberativos – embora se faça presente nas comissões locais e conselhos distritais – e desinformada quanto ao mesmo. O desafio posto é o conselho encontrar maneiras para fomentar a participação social e incorporar as conversações cotidianas nos seus processos deliberativos, para gerar opinião pública capaz de exercer influência sobre o governo, inclusive tornar esta preocupação parte da agenda governamental.

Quanto ao governo, a expectativa era do estabelecimento de relações baseadas no diálogo, tanto para proposições como no acompanhamento das ações governamentais. Além disso, esperava-se que o governo justificasse as suas decisões no conselho, as vinculando aos resultados dos processos deliberativos. Seria uma maneira de o governo reconhecer o poder comunicativo do conselho, o seu potencial como instância de deliberação, atribuindo-lhe o poder que a lei garante. O que se observa é que o segmento gestor normalmente submete as suas pautas ao conselho para cumprir formalidades. No lugar do diálogo, foram destacadas possibilidades de tensões, conflitos e desconfiança, que tem marcado as relações do conselho com o poder público nos últimos anos. Com tudo que se observa, a dificuldade parece estar em construir um projeto coletivo.

Dentro do conselho, em termos formais busca-se garantir a qualidade deliberativa, respaldada na justificação dos resultados, na busca por agregar a maior pluralidade de vozes nas deliberações públicas, para gerar ação comunicativa capaz de influenciar o sistema administrativo e político. Mesmo com dificuldades, os conselheiros demonstram reconhecer que eles contribuem para os resultados alcançados, o que favorece a ocorrência de momentos de colaboração entre os membros.

Embora se observe que o conselho disponha de estrutura e condições materiais que permitem deliberação de qualidade, convive com disfunções que lhe impõe limites. Nota-se que ação comunicativa se produz num ambiente instável, transformador, diante de possibilidades e impossibilidades, onde coexiste com as contradições. Por vezes se observa que a ação comunicativa que deveria ser fruto de debates é fruto de embates. É com a produção de resultados deste contexto que se busca influenciar o sistema governamental.

De maneira geral, os entrevistados demonstraram ter a consciência do papel atribuído ao conselho e de suas potencialidades para inovar na gestão das políticas públicas. Igualmente se mostram conscientes dos desafios para se fortalecer enquanto instituição política, num contexto político adverso a participação social e reconhecem o papel do conselho como o ideal a ser buscado.

Observou-se que embora se compreenda que conselho foi criado para viabilizar uma proposta inovadora na busca por equilíbrio de poder entre a sociedade e o governo, ele se transformou na combinação de múltiplos fatores históricos e circunstâncias conjunturais que o paralisa diante das possibilidades de democratizar a gestão das políticas públicas.

Os entrevistados apresentaram seus argumentos diferenciando a atuação do conselho em dois principais momentos, pós-ditadura e liberal, relacionando o empoderamento do conselho às concepções ideológicas dos governos democráticos. Considerando a forma como os entrevistados discorreram sobre sua realidade, infere-se que análises que buscam compreender espaços deliberativos não podem ser apresentadas dissociadas do seu contexto histórico-social, visto que se trata de espaço em processo permanente de construção de sentidos, onde a ação comunicativa é estabelecida a partir do entrecorte de ações diferentes e por vezes antagônicas, enraizadas na realidade.

Interpretando os resultados, é possível pensar o Conselho pesquisado como “construção social”. Ainda que suas estruturas e papéis estejam definidos em lei, seu funcionamento dependerá do tipo de relações e configurações sociais que se estabelecem no seu íterim e no contexto social no qual está inserido. Isto porque ele sofre atualizações devido às influências internas e externas. Como instituição híbrida e intermediária, para exercer com êxito as suas funções de fiscalizador e co-gestor da política de saúde, o conselho precisa contar com governos abertos à participação social e com presença da cidadania ativa, como apontam expressões das pessoas pesquisadas. Ou seja, a ausência de participação social e de cidadania ativa compromete significativamente o funcionamento do Conselho, realidade que aparece com importância na pesquisa, o que reforça a justificativa e a relevância desta tese.

O conselho se revela como contíguo de respostas e incoerências, como processo de aprendizagem, de lutas, de aproveitamento de oportunidades, em busca da construção de um espaço social democrático. Com todos os aspectos apresentados nos resultados e com as exposições anteriores, considera-se que a cidadania ativa, por motivos históricos e culturais, ainda não foi fomentada e o conselho em estudo, mesmo dispondo de toda normatização e estrutura para garantir a qualidade deliberativa, está a reboque do ambiente político.

De tal modo, conclui-se que embora o conselho tenha potenciais para contribuir para melhorar a relação entre a sociedade e o governo, gerando em alguma medida diferentes efeitos – educativos, normativos, políticos e deliberativos – destinados a aprimorar os seus processos deliberativos, assim como para fomentar a cidadania ativa e democratizar os processos de gestão da política de saúde, **o papel exercido pelo Conselho Municipal de Saúde de Belo**

Horizonte é de “resiliência”. Ou seja, mesmo inserido em ambiente adverso, o conselho exerce o papel de guardião do espaço a ser ocupado por cidadãos ativos, tão logo se possa superar os muitos desafios observados e reestabelecer a comunidade política.

São muitos os desafios que o conselho deve superar para que se tenha qualidade deliberativa, sociedade incluída e processos de inovação na gestão pública e, conseqüentemente, decisões coletivas legítimas. Mas a decisão pela mudança cabe a cada pessoa/cidadão que esteja interessado em processos de gestão das políticas mais democráticos. Um projeto coletivo só pode ser construído pelo coletivo.

Considerando, ainda, os resultados obtidos com a aplicação do modelo analítico teórico desenvolvido para esta tese, destacam-se três aspectos principais. Em primeiro surge a constatação de sua importância por tornar possível acessar informações mais abrangentes e sistematizá-las de tal maneira a permitir reflexões para redirecionar as ações do conselho em estudo ou para simplesmente repensá-lo.

Em segundo lugar, baseado na teoria deliberativa da democracia, as dimensões propostas no modelo analítico permitiram viabilizar o estudo deste espaço deliberativo, considerando o seu contexto histórico e social. Assim, o modelo foi útil para compreender a realidade estudada, para acessar os avanços e retrocessos do conselho e os principais fatores que interferiram no seu funcionamento ao longo do tempo. Ainda, para perceber as forças silenciosas que permeiam o espaço e o influenciam e influenciam os comportamentos dos participantes, assim como para evidenciar os sentidos produzidos no próprio campo de estudo. A compreensão de tais sentidos tornou possível apresentar no capítulo 9 os mitos que acredita-se estão se naturalizando no conselho, minimizando o seu poder comunicativo.

Finalmente, o modelo permitiu compreender o espaço deliberativo em seu interior, mas o fazendo considerando a inter-relação deste espaço com as diversas arenas que os circundam, tornando esta rede mais visível, o que possibilitou elucidar informações sobre os participantes, sobre a dinâmica do seu funcionamento e sobre os efeitos de suas ações para dentro e para fora dele.

Assim, acredita-se que o desenvolvimento e aplicação do modelo analítico possam resultar em contribuições metodológicas, teóricas e práticas. Em termos metodológicos, pelo seu potencial para ser replicado em outros estudos que tenham espaços deliberativos como objeto de análise. Em termos teóricos, por permitir comparações com a teoria e elucidar de novos elementos para se pensar espaços deliberativos. Em termos práticos, acredita-se que a geração

do diagnóstico apresentado neste estudo, levando-se em consideração a construção da realidade pelos sujeitos – que se diferenciam em termos econômicos, culturais e sociais e de posições dentro do conselho, contemplando diversos olhares sobre o espaço deliberativo estudado –, também resultou em contribuições para a compreensão dos espaços deliberativos.

Como já mencionado, neste estudo optou-se por uma análise voltada para dentro do conselho e para a compreensão das externalidades geradas por ele (efeitos), junto à sociedade e ao governo. Mas, considerando a rede que se forma em torno da temática saúde, que influencia a formação da agenda política, para futuros estudos, sugere-se verificar o papel dos espaços deliberativos para a construção da agenda política na área da saúde ou em outras áreas sociais. Ou, ainda, analisar a influência que o conselho exerce nas decisões governamentais sobre a política de saúde ou demais políticas públicas.

Referências

- ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. A Capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fase, 2004.
- ABRUCIO, F.L. *A Coordenação Federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Revista Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 41-67, jun, 2005.
- ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: *Encontro Nacional de Pesquisa em Administração*. Atibaia: 2003.
- ALLES, J.M. *Políticas Públicas, Conselhos Municipais e Agricultura Familiar: representações sobre o rural em Roca Sales/RS e a emergência da noção de multifuncionalidade da agricultura*. 2005. 162f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2005.
- ARAÚJO, C. R. M. *A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1991 a 2006*. Tese de Doutorado, FGV – EAESP, 2007.
- ARENDT, H. *Crises da república*. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- ARRETCHE, M. *Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.31, p. 44-66, São Paulo, 1996.
- _____. *Dossiê Agenda de Pesquisas em Políticas Públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: ANPOCS: EDUSC, v.18, n.51, p.7-9, fev. 2003a.
- _____. *Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia*. Ciência & Saúde Coletiva, 8 (2): 331-345, 2003b.
- _____. *Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?* DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 3, 2010, pp. 587 a 620.
- AVRITZER, L. *Teoria democrática e deliberação pública*. Lua Nova, São Paulo, n.50, 2000.

_____. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In. SANTOS, Boaventura de Souza (org). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002. P. 561-598.

_____. Prefácio. In. MARQUES, A.C.S. (org. e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 11-28.

_____. Sociedade Civil e participação no Brasil democrático. In. _____. *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009. P. 27-54.

AVRITZER, L.; COSTA, S. *Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 47, n.4, 2004, p. 703-728.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M.L. *Democracia, participação e instituições híbridas*. Belo Horizonte: Revista Teoria e Sociedade, número especial. 2005, p.16-41.

AVRITZER, L.; SILVA, E.M. da. Introdução. In. AVRITZER, L. (org). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009, p-7-12.

BARBER, B. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984. Disponível em <https://books.google.com.br/books>. Acesso em 25 de abril de 2014.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa, edições 70, 1997.

BENHARDT, E. M. B. *Participação no Espaço Público: o caso do Conselho das Cidades*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciências Sociais, Unb, 2009.

BENHABIB, S. Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy. In: *Democracy and Difference*. Princeton: Princeton University Press, 1996. Disponível em <https://books.google.com.br/books>. Acesso em 25 de abril de 2014.

_____. Rumo a um Modelo Deliberativo de Legitimidade Democrática. In. MARQUES, A.C.S. *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. P. 109-141.

BENTO, L.V. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, SP: Manole, 2003.

BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. *Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política*. Tradução: Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 16ª reimpressão (2010). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOHMAN, J. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge. MIT Press. 1996.

_____. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In. MARQUES, A.C.S. (organização e tradução). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. P. 31-84.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. Investigação qualitativa em Educação: fundamentos, métodos e técnicas. In: *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Portugal: Porto Editora, 1994.

BONFIM, R. Sistematização: a atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação das políticas públicas. In: *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, n. 37, São Paulo: Polis, 2000.

BRASIL. *Lei 8.142* de 28 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Lei8142.pdf>. Acesso em: 14 de julho de 2012.

_____. *Lei 8.080* de 19 de setembro de 1990. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Lei8080.pdf>. Acesso em: 14 de julho de 2012.

_____. Ministério da Saúde. *Resolução nº 333/2003*. Conselho Nacional de Saúde. Brasília – DF, 2003. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/resolucao_333.pdf. Acesso em: 14 de junho de 2012.

_____. Ministério da Saúde. *Resolução nº 453/2012*. Conselho Nacional de Saúde. Brasília–DF, 2012. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2012/12_jun_resolucao453.html. Acesso em: 14 de dezembro de 2012.

BRASIL, F.P.D.; CARNEIRO, R.; BARBOSA, T.P.; ALMEIDA, M.E. *Participação, Desenho Institucional e Alcances Democráticos: uma Análise do Conselho das Cidades (ConCidades)*. Revista de Sociologia e Política, v. 21, nº 48:5-18. Dez, 2013.

BRESSAN, F. *O Método do Estudo de Caso*. Revista Administração on line [On Line]. FECAP. Volume 1, número 1, jan/fev/mar. 2000. Disponível em <http://www.fecap.br/adm_online/adol/artigo.htm>. Acesso em abril de 2013.

BRESSER PEREIRA, L. C. *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

_____. *O Processo Histórico do Desenvolvimento Econômico*. Revista de Economia. Política 28 (1): 47-71. 2007.

BRUGUÉ, Q. *La Participación en el Ámbito Local: ¿Una Crisis de Crecimiento?*, Temas, nº 152, pp. 64-67. 2007.

_____. *Modernizar la administración a través de la participación: la experiencia de la Generalitat de Catalunya*, Revista Internacional de Organizaciones, nº 1, diciembre 2008, pp. 39 – 54. 2008.

_____. *Recuperar la Política desde la Deliberación*, Revista Internacional de Organizaciones, nº 7, pp. 157-174. 2011.

_____. *Es la Política, Idiotes*. Girona: Ed. Accent. 2012.

BRUGUÉ, Q. e PARÈS, M. *Entre la Deliberación y la Negociación: el Caso de la Mesa de la Montaña en Aragón*. Revista de Estudios Políticos, vol. 158, pp. 75-101. 2012.

BRUGUÉ-TORRUELLA, Q. *Políticas públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad*. Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Vol. 1, Núm. 1: 37-55. 2014.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Lei Municipal 5.903 de 03 de junho de 1991*, cria o Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte, a Conferência Municipal de Saúde, os Conselhos Distritais de Saúde, as Comissões Locais de Saúde e dá outras providências.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Lei Municipal 7.536 de 19 de junho de 1998*, altera a Lei Municipal 5.903 de 03 de junho de 1991, que cria, na área da saúde, o Conselho Municipal de Saúde, os Conselhos Distritais de Saúde, as Comissões Locais.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte* de 21 de março de 1990. Disponível em http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/lei_organica_mg_belo_horizonte.pdf.

CARNEIRO, C. B. L. e COSTA, B. L. D. Inovação institucional e *accountability* : o caso dos conselhos setoriais. In: *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 5-9 nov. 2001.

CARNEIRO, C. B. *Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização*. Revista de Administração Pública, n. 36, v. 2, Rio de Janeiro, 2002.

CARNEIRO, C. B. e COSTA, B. L. D. Governança Democrática e Gestão de Políticas Sociais: o caso dos conselhos de assistência social e da criança e adolescência em Minas Gerais. In: *Encontro Nacional de Pesquisa em Administração*. Curitiba, 2004.

CARVALHO, A. I. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. 136 f. Dissertação Mestrado. Rio de Janeiro: Ibam/Fasae, 1995.

CARVALHO, M. do C. A. *Conselhos: O que são e para que servem*. Instituto Polis, 1998.

CARVALHO, J.; CASTRO, R.; REGO, V. e MASSOQUETTE, B. Conselhos Municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: *Encontro Nacional de Pesquisa em Administração*. Foz do Iguaçu, 1999.

CHAMBERS, S. A teoria democrática deliberativa. In. MARQUES, A.C.S. (organização e tradução). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. P. 239-365.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. São Paulo: Cortez, 1991.

CMSBH. Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte. *Portal disponível no site*: <http://portalpbh.pbh.gov.br>, consultado em junho de 2013.

_____. Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte. *Regimento Interno*. Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br>. Acesso em 12 de novembro de 2014.

_____. Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte. *Plano Municipal de Saúde de Belo Horizonte, 2010-2013*. Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br>. Acesso em 15 de maio de 2013.

COELHO, V.S.P. e NOBRE, M. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. 368p.

COELHO, A. *O que é mundo da vida em Habermas?* Disponível em <http://aquitemfilosofiasim.blogspot.com.br/2012/10/o-que-e-mundo-da-vida-em-habermas.html>. Acesso em 12 de novembro de 2013.

COHEN, J. Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In. BOHMAN, J.F. e REHG, W. (org.) *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Massachusetts Institute of Technology, 1997, p.67-92.

_____. *Democracy and liberty*. In: Elster, Jon (Ed.). *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

_____. Deliberação e legitimidade democrática. In. MARQUES, A.C.S. (organização e tradução). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. P. 85-108.

COHEN, J. e SABEL, C. *Directly-Deliberative Poyarchy*. *European Law Journal*, 3.313-342. 1997. Disponível em <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/DDP.html>. Acesso em março de 2013.

COHEN, J. e FUNG, A. *Radical Democracy*. *Swiss Political Science Review*, Vol. 10, No. 4, Pp. 23-34. 2004. Disponível em http://www.archonfung.com/docs/articles/2004/Cohen_Fung_Debate_SPSR2004.pdf. Acesso em março de 2013.

COHEN, E. e FRANCO, R. *Avaliação de Projetos Sociais*. 8. ed., Petrópolis: Vozes, 2008.

CONSTITUIÇÃO/1988 – *Constituição da República Federativa do Brasil: 1988*. 13. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

COOKE, M. 1997. *Authenticity and autonomy: Taylor, Habermas, and the politics of recognition*. *Political Theory*, vol. 25, n.2, p.258-288, 1997.

_____. Cinco argumentos a favor da democracia deliberativa. In. MARQUES, A.C.S. (organização e tradução). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. P. 85-108.

CRESWELL, J.H. *Projeto de Pesquisa – Métodos qualitativo e quantitativo e misto*: Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, G. dos R. *Gestão Pública Participativa: o papel da Reforma do Estado e dos Movimentos Sociais*. EDITORIAL www.achegas.net n. 38, jul-ago de 2008.

CUNHA, E. S. M. A Efetividade Deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In. AVRITZER, L. (org). *A Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p.135-162.

CUNHA, E. S. M.; PINHEIRO, M. M. B. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In AVRITZER, L. (Org.) *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009, p. 142-156.

DAHL, R. A. *Sobre a democracia*. (Tradução: Beatriz Sidou). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAGNINO, E. *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEMANTOVA, G. C. A. *Eficácia dos Conselhos Gestores: estudo de caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Campinas*. Dissertação de Mestrado, Unicamp, 2003.

DINIZ, E. O pós-consenso de Washington: Globalização, Estado e Governabilidade reexaminados. In: DINIZ, E. (org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV Editora, p.19-62, 2007.

DOMINGUES, I. *Epistemologia das Ciências Humanas*. Tomo 1- Positivismo e Hermenêutica: Durkheim e Weber. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 2004.

DRYZEK, J.S. Legitimidade e Economia na Democracia Deliberativa. In: COELHO, V.S.P. e NOBRE, M. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 345, 2004, p.41-62.

DINIZ, E. *Uma Perspectiva Analítica para a Reforma do Estado*. Lua Nova, n. 45, p. 29-49, 1998.

FALEIROS, V. P.; SENNA DA SILVA, J. F.; VASCONCELLOS, L. C. F., SILVEIRA, R. M. G. *A Construção do SUS*. Brasília, Ministério da Saúde, 2006.

FALEIROS, V. P. *Inclusão social e cidadania*. Debates Sociais, v. 65/66, p. 107-120, 2008.

FARAH, M. F. S. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, n. 35, 2001.

FARIA, C. F. *Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman*. Lua Nova – Revista de Cultura e Política n° 50, 2000, p. 47-68

_____. *O estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, UFMG, 2005.

_____. O processo decisório do orçamento participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos Universitária, 2007.

FARIA, C.F.; RIBEIRO, U.C. Desenho Institucional: Variáveis Relevantes e seus Efeitos sobre o Processo Participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, v. 7, p.125-136, 2011.

FLEURY, S. *Qual o maior problema que o nosso sistema único de saúde enfrenta hoje?* Portal Controle Social, 2013. Disponível em: <http://controlesocialdesarandi.com.br/biblioteca-do-social/qual-maior-problema-que-nosso-sistema-unico-saude-enfrenta-hoje/>. Acesso em 20 de novembro de 2014.

FLICK, U. *Uma introdução à Pesquisa Qualitativa*. Porto Alegre: Editora Bookman. 2ª Ed. 2004.

FUNG, A. *Deliberative Democracy and International Labor Standards*. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, vol. 16, n. 1, January, 2003a, p. 51-71.

_____. *Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities*. Annu. Rev. Sociol. Jun, 2003b, 29:515-39.

_____. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 173-209.

_____. *Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement*. American Political Science Review. Vol. 101, n. 3, August, 2007.

_____. *Continuous Institutional Innovation and the Programmatic Conception of Democracy*. Polity, vol. 44, n.4, October, 2012.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004.

GALVARRO, M.D.P.S.Q.S. *Descentralização da saúde: análise das disparidades regionais em Minas Gerais*. Viçosa, 2007.

GENRO, T. *A Utopia Possível*. 2. ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios Editora. 1995.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIOVINAZZO, R. A. Focus Group em Pesquisa Qualitativa – Fundamentos e Reflexões. Revista Administração on line [On Line]. FECAP. Volume 2, número 4, out/nov/dez. 2001. Disponível em <http://www.fecap.br/adm_online/>. Acesso abril de 2013.

GODOY, A. S. Estudo de Caso. In: GODOI, C.K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A.B. (Orgs) *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 115-146.

GOHN, M.G.M. *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. Edições Loyola, 1997. 383p.

_____. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In: Carvalho, M. C. A. A. e Teixeira, A. C. C. (orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

_____. *Conselhos gestores e participação política*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época; v.84).

_____. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. Coleção questões da nossa época; v.84. 3ªed. São Paulo, Cortez, 2007.

GOMES, E. G. M. *Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições*. Dissertação de Mestrado FGV — EASP. São Paulo, 2003.

GUIMARÃES, T. de A. *A nova administração pública e a abordagem da competência*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 34(3): 125-40, Maio/Jun. 2000.

GUTMANN, A. & THOMPSON, D. *Why Deliberative Democracy?* Princiceton. Princeton University Press, 2004.

_____. Democracia deliberative para além do processo. In. MARQUES, A.C.S. (organização e tradução). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. P. 177-206.

HABERMAS, J. *Três Modelos Normativos de Democracia*. Lua Nova [online]. São Paulo, 1995, n.36, PP. 39-53.

_____. *Between Facts and Norms*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996

_____. *Direito e Democracia: entre a facticidade e a validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Diagnóstico do tempo: seis ensaios*. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005.

_____. *Fundamentos Teórico-lingüística da Sociologia*. Tradução: Lumir Nahodil. Lisboa/Portugal: Edições 70, 2010.

_____. *Teoria do Agir Comunicativo. Sobre a crítica da razão funcionalista*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012a.

_____. *Teoria do Agir Comunicativo. Racionalidade da ação e racionalização social*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012b.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Pesquisa básica de informações municipais (Munic). Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Pesquisa básica de informações municipais (Munic). Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

FJP - Fundação João Pinheiro. *Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS*, ano 2008. Disponível em: <<http://www.datagerais.mg.gov.br/index.php/industria>>-Acesso em abril de 2013.

KEINERT, T. M. M. *Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992)*. Revista de Administração de Empresas, v. 34, n. 3, p. 41-48. 1994.

KLEBA, M. E. *Descentralização do Sistema de Saúde no Brasil: limites e possibilidades de uma estratégia para o empoderamento*. Chapecó, Editora Argos, 2005.

LA BRADBURY, L.C.S. *Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1252, 5 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9241>>. Acesso em fevereiro. De 2012.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P. e CASTELLO, G. *Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.º 60, Rio de Janeiro: 2006.
- LIMA, N.T. (org.) *Saúde e Democracia: história e perspectivas do SUS*. Organizado por LIMA, N. T., GERSCHMAN, S. e EDLER, F. C. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.
- LUCAS, S. D.; CAMPOMIZZI, J. B. A participação cidadã no controle do Sistema Único de Saúde em Belo Horizonte. In: CAMPOS, C. R. et al. (Org.) *Sistema Único de Saúde em Belo Horizonte: reescrevendo o público*. São Paulo: Xamã, 1998. p.51-80.
- LÜCHMANN, L. H. H. *Os Conselhos gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional*. Revista de Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo: 2002.
- _____. *A representação no interior das experiências de participação*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n.70, São Paulo: 2007.
- LÜDKE, M. ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.
- MAANEN, J. V. Reclaiming qualitative methods for organizational research. In *Administrative Science Quarterly*, vol. 24, n. 04, December 1979, p. 520-526.
- MACHADO, A.F.M. *Democracia-Popular: uma análise descritiva das instituições de participação popular em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado UFMG. Belo Horizonte, 2007.
- MACHADO, J. A. *Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: Apostas e Armadilhas*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 51, n.2., 2008, pp.433-457.
- MACHADO, J.A. *Análise das Resoluções do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte no período de 1989 a 2010*. Monografia (Especialização em Ciências Políticas). Universidade Federal Minas Gerais, Belo Horizonte. 2011.
- MANSBRIDGE, J. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In: MARQUES, A.C.S. (organização e tradução). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. P. 207-238.
- MANIN, B.; PZERWORSKI, A. e STOKES, S. C. *Eleições e Representação*. Revista Lua Nova, n.67, São Paulo: 2006.

- MARQUES, A. C. S. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In. MARQUES, A.C.S. (organização e tradução). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. P. 11-28.
- MARTINS, M. F.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A.R. de & SOARES, J.B. *Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória*. Revista do Serviço Público, v.59, nº 2, p.151-182, 2008.
- MARTINS, M. F. *A distribuição do poder nos Conselhos Municipais de Saúde: o caso dos municípios de Ubá e de Viçosa*. 2010. 112 p. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2010.
- MARTINS, S., CKAGNAZAROFF, I. B. e LAGE, M. L. C. *Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União*. APGS, Viçosa, v. 4, n.2, pp.221-245, abr./jun. 2012a.
- MARTINS, S., OLIVEIRA, A. R. de; MELO, E. C. de; MAIA, L. L. Análise das potencialidades dos conselhos gestores de políticas para contribuir para controle social na gestão pública. *Anais do XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena de Indias, Colombia, del 30 de octubre al 2 de noviembre, 2012b.
- MENDONÇA, R.F. *Reconhecimento e Deliberação: as lutas das pessoas atingidas pela hanseníase em diferentes âmbitos interacionais*. Tese (Doutorado) Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2009. 369p.
- _____. *Reconhecimento e (qual?) deliberação*. Opinião Pública, Campinas, vol. 17, nº 1, junho, 2011, p.206-227.
- MIGUEL, L.F. *Democracia na Periferia: Receitas de Revitalização Democrática à Luz da Realidade Brasileira*. Revista Mediações, Londrina, v.8,n.1, p.9-23,jan./jun. 2003.
- MOURA, J. T. V. *A Representação Política de Organizações da Sociedade Civil nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e a Busca pela Legitimidade*. Tese de Doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, 2009.
- NEVES, L.N. *Pesquisa Qualitativa – Características, Usos e Possibilidades*. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 1, nº 3, 2º semestre/1996.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V.S.P. e NOBRE, M. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.21-40.

NORONHA, R. de. Avaliação Comparativa dos Conselhos Municipais. In: *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, São Paulo, Polis, n. 37, 2000.

NUNES, S. M. M. *O Jogo de Interesses na Democracia Participativa: o Conselho de Desenvolvimento Urbano de Recife*. Dissertação de Mestrado. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFPE, 2008.

O'DONNELL, G. Sobre o corporativismo e a nação do Estado. Cadernos DCP. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política da UFMG, 1976.

_____. *Notas sobre várias accountabilities*. Mimeo. 2000.

OLIVEIRA, V.J. Johua Cohen, Procedimentos e Substância na Democracia Deliberativa (Parte V). In: *Qualia – a experiência da Filosofia*. 2008. Disponível em http://qualia-esob.blogspot.com.br/2008/07/joshua-cohen-procedimento-e-substancia_09.html. Acesso em 15 de março de 2014.

OLIVEIRA, V.C da S. *Sociedade, Estado e Administração Pública: Análise da Configuração Institucional dos Conselhos Gestores do Município de Lavras –MG*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Lavras, 2009.

PAES DE PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública: Limites e Potencialidades da Experiência Contemporânea*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204p.

PAES DE PAULA, A. P.; PALASSI, M. P. Subjetividade e simbolismo nos estudos organizacionais: um enfoque histórico-cultural. In: CARRIERI, A. P.; SARAIVA, L. A. S. (Org.). *Simbolismo organizacional no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2007.

PAES DE PAULA, A. P.; Maranhão, C. M. S. de A.; BARRETO, R. de O.; Klechen, C. F. A *Tradição e a Autonomia dos Estudos Organizacionais Críticos no Brasil*. ERA, São Paulo, v. 50, n.1, jan./mar. 2010, p. 010-023.

PALOTTI, P. *Coordenação Federativa e a “Armadilha da Decisão Conjunta”*: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil Dissertação de Mestrado. Ciência Política. UFMG: 2012.

PARKINSON, J. *Legitimacy Problems in Deliberative Democracy*. Political Studies: 2003, vol 51, 180–196.

PEREIRA, N.R.; LIMA, A.A.T.F.C; MARTINS, S. Contribuições de Estudos Brasileiros sobre os Conselhos de Políticas Públicas como Instância Legítima do Processo Decisório na Administração Pública. In: *Políticas Públicas, Gestão e Sociedade*. FERREIRA, M.A.M.; ABRANTES, L.A. (orgs). Viçosa: Triunfal Gráfica e Editora, 2013. 336p.

PIRES, R.; VAZ, A. Participação faz Diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: *A dinâmica da participação local no Brasil*. AVRITZER, L. (org.). São Paulo: Ed. Cortes, 2010, p 253-304.

PIRES, R. R. C. *Efetividade da Instituições Participativas no Brasil: Estratégia de Avaliação*. Brasília, IPEA, 2011.

POGREBINSCHI, T. *Democracia Pragmática: Pressupostos de uma Teoria Normativa Empiricamente Orientada*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, nº3, 2010, pp. 657 a 693.

RAMOS, T. *A Participação Social Deliberativa na Constituição da Verdade sobre as Violações de Direitos Humanos do Regime Militar Brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direitos Sociais e Políticas Públicas), Universidade de Santa Cruz do Sul, 2012.

RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Harvard University Press, 1971, 607p.

_____. *Kantian Constructivism in Moral Theory*. Journal of Philosophy, LXXVII, v.77, n.9, p. 515-572, 1980.

_____. *Uma Teoria da Justiça*. Tradução: Vitor João Oliveira. Lisboa: Editorial Presença, 1993, 608p.

_____. The Idea of Public Reason. In. BOHMAN, J.F. e REHG, W. (org.) *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Massachusetts Institute of Technology, 1997, p.93-131.

REGO, A. C. F. D. *A difícil institucionalização de gestões participativas: os conselhos municipais de saúde*. Dissertação de Mestrado, UFRN, 2002.

RIBEIRO, A. C. *O Dilema em Torno da Esfera Pública: a centralidade do conceito dentro da teoria deliberativa da democracia e suas reformulações a partir da proposta habermasiana*. Revista Habitus, vol. 5, n.1, 2007.

RIBEIRO, D. *Conselhos de Saúde: participação, autonomia e cooptação*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciência Política, UnB, 2008.

RIBEIRO, A.P.; HOPSTEIN, G.; FREIRE, L. Mecanismos de Participação da Sociedade Civil no Planejamento e Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento: a experiência do Projeto ELU (Educação para Limpeza Urbana). *II Jornada Internacional de Políticas Públicas*. São Luís – MA, 23 a 26 de agosto 2005. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Antonio_Parente_Graciela.pdf)

Antonio_Parente_Graciela.pdf. Acesso em: 12 de novembro de 2014.

ROCHA, A. da. Métodos Qualitativos em Administração: Usos e Abusos. In. *Informativo ANPAD*. N.6. Edição jan-fev-mar/2005. Acesso em 16/07/2005.

ROCHA, R. *A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil*. Revista Pós Ciências Sociais. v. 1 n. 11 São Luis/MA, 2009.

ROUANET, L. P. Democracia deliberativa: entre Rawls e Habermas. In. OLIVEIRA, N. *Ética e Filosofia Política*. Veritas: Revista quadrimestral de Filosofia da PUCRS. P. 52-63. 2011. Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/issue/view/512>. Acesso em janeiro de 2013.

ROUSSEAU, J-J. *Do Contrato Social*. Tradução: Rolando Roque da Silva. Edição Eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. 2001.

RUA, M. das G. Análise de política públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. das G.; CARVALHO, M. (Org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAMPAIO, S. B. A. *O olhar governamental sobre os Conselhos de políticas públicas: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo no período de 2001 a 2004*. Dissertação de Mestrado, FGV – EAESP, 2006.

SAMPAIO, S. B. A. e FARAH, M. F. O olhar governamental sobre os Conselhos de Políticas Públicas: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo no período de 2001 a 2004. In: *Encontro de Administração Pública e de Governo*, São Paulo, 2006.

- SANTOS, M. R. Monteiro dos. *Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Dissertação. (Mestrado). Programa de Mestrado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.
- SANTOS, B. S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001.
- SANTOS, S.F.; VARGAS, A.M.D.; LUCAS, S.D. *Conselheiros Usuários do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte: características sociais e representatividade*. Saúde Soc. São Paulo, v.20, n.2, p.483-495, 2011.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- SOARES, M. V. B. Cidadania e direitos humanos. In CARVALHO, J. S. *Educação, cidadania e direitos humanos*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- SOARES, M. M. *Repasse Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos*. 8º Encontro da ABCP. 01 a 04 de agosto, Gramado, RS, 2012.
- SOMARRIBA, M. Movimento Reivindicatório Urbano e Política em Belo Horizonte. In: NEVES, M. de A. e DULCI, O. S. (org.). *Belo Horizonte: Poder, Política e Movimentos Sociais*. Belo Horizonte: c/ Arte. 1996.
- SOUZA, P. H. G. F. de. *Rawls e Habermas: em Busca de uma Perspectiva Democrática Transcontextual*. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 16, n. 1, pp. 11-37, 2009.
- SPINK, P. The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction. In: X Congreso Internacional del CLAD, 2005, Santiago - Chile. *Anais do X Congreso Internacional del CLAD*. v. 1. p. 1-13.
- SPINELLI, M. V. C. e COSTA, B. L. D. Participação, *Accountability* e Desempenho Institucional: o caso dos conselhos de controle social do Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros. In: *Encontro de Administração Pública e de Governo*, Salvador, 2008.
- STRALEN C. J. van et al. *Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul*. Ciência & Saúde Coletiva, 11(3):621-632, 2006.

TAKAMATSU, S. L. *Gestão Pública Participativa: A Experiência do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte*. 207 f. Dissertação Mestrado. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, 1996.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M.C.A.A. e TEIXEIRA, A.C.C. (orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo, Polis, n. 37, 2000. p.99-119.

_____. Sistematização: Efetividade e Eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, M.C.A.A. e TEIXEIRA, A.C.C. (orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo, Polis, n. 37, 2000. p. 92-96.

_____. *O papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*. Cadernos da AATR – BA (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia): Bahia, 2002.

TELLES, V. da S. Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos. In: DAGNINO, E. (org.). *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TONELLA, C. *Ampliação da Participação Democrática: Conselhos Gestores de políticas públicas em Maringá*. 2004 - Saúde e Sociedade v.13, n.2, p.20-31, maio-ago - Revista Paranaense De Desenvolvimento, Curitiba, n.106, p.137-156, jan./jun. 2004.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, S. C. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 1997.

_____. *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Ed. Atlas, 2005.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. *Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VIEIRA, M. M. F. & CALDAS, M. P. *Teoria Crítica e Pós-modernismo: principais alternativas à hegemonia funcionalista*. RAE-CLÁSSICOS, vol. 46, nº1, jan./mar., 2006. p. 59-70.

WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, L. (organizador). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 394 – 439.

WEBER, R. P. *Basic content analysis*. Newbury Park : Sage, 1990.

WEISS, R. S. *Learning from stranger: the art and method of qualitative interview studies*. New York, The Free Press. 1994.

YIN, R. K. *Case study research, design and methods*. 3rd ed, Thousand Oaks, Calif, Sage Publications, 2003.

Apêndice 1 – Roteiro para a entrevista semi estruturada.

Grupos de perguntas divididas por categorias-eixo de análise

Qual o papel do conselho de políticas públicas?

a) Efeito Educativo

- Quais são as ações do conselho para estimular os cidadãos a aprenderem sobre política? O que se observa como resultado?
- Quais são as ações do conselho para estimular a sociedade a acompanhar e monitorar a gestão pública? O que se observa como resultado?
- Qual a contribuição do conselho para que se tenha uma sociedade informada?
- A sua participação no conselho contribuiu para o seu aprendizado político? Resultou em aperfeiçoamento de suas qualidades morais, práticas e intelectuais? Explique.
- Você acredita que o seu aperfeiçoamento como conselheiro resulta em benefícios para o conselho? Quais? Como?
- As ações realizadas no âmbito do conselho provocam mudanças na gestão pública municipal? Quais? Contribuem para uma gestão democrática? Como?
- Quão flexível é o governo? Em que extensão as ações do conselho contribuem?

b) Efeito Político

- Quais são as contribuições do conselho para as discussões e decisões políticas?
- As ações do conselho contribuem para melhorar ou aumentar o engajamento político da sociedade na gestão da política pública? Como?
- O conselho contribui para melhorar ou aumentar o controle político e para a responsabilização dos governantes? Como?
- O conselho influencia as decisões governamentais na gestão da política pública? Como?
- O conselho consegue introduzir na agenda política os problemas da coletividade? Explique.
- Que vezes são incorporadas no conselho?

c) Efeito Normativo

- O que é relevante para garantir o bom funcionamento do conselho?
- As normas de funcionamento do conselho contribuem para uma governança democrática?
- Os procedimentos instituídos pelos conselhos, em suas normas de funcionamento, garantem a participação direta da sociedade civil nas reuniões do conselho? Explique.
- Os procedimentos ora instituídos permitem que todos os representantes, do governo e da sociedade, participem das discussões e decisões livres de constrangimentos e em pé de igualdade? Explique.
- Qual é o papel do conselho? De acordo com as normas e em sua opinião.
- Quais são os benefícios e malefícios das normas instituídas?

d) Efeito Deliberativo

- O ato de deliberar publicamente provoca transformações no cidadão comum? Quais? Como se observa?
- Os participantes da deliberação dispõem de informações suficientes para argumentar ou decidir?
- Os resultados das deliberações no âmbito do conselho são incorporados pelo governo? Como isto é observado?
- O ato de deliberar publicamente modifica o comportamento dos representantes da sociedade e do governo? Como?
- O ato de deliberar publicamente influencia o sistema administrativo e político? Como?

Apêndice 2 – Sujeitos de Pesquisa (início da pesquisa)

| Código | Descrição | Critério para seleção |
|--------|------------------------------|---|
| E1 | Gestor do conselho | Membro da mesa diretora, que dispõe de informações sobre a gestão do conselho. |
| E2 | Ativista político | Cidadão que participa das sessões plenárias do conselho, se envolve nas discussões, mas não tem direito a voto. |
| E3 | Usuário de saúde | Conselheiro legalmente instituído, com direito a voz e voto na seção plenária |
| E4 | Trabalhadores de Saúde | Sindicalista. Conselheiro legalmente instituído, com direito a voz e voto na seção plenária. |
| E5 | Trabalhadores de Saúde | Militante em Conselho Estadual de Saúde e que tenha sido conselho municipal. |
| E6 | Trabalhadores de Saúde | Conselheiro legalmente instituído, com direito a voz e voto na seção plenária. Sem militância em sindicatos. |
| E7 | Gestor | Conselheiro legalmente instituído, com direito a voz e voto na seção plenária, que compreenda o olhar do Poder Executivo |
| E8 | Formador de recursos humanos | Conselheiro legalmente instituído, com direito a voz e voto na seção plenária, que participa do processo de formação de RH. |
| E9 | Legislador | Representante do Poder Legislativo, que tenha sido vereador entre os anos de 1996 a 2012 e que seja um expectador atento quanto às ações do conselho. |
| E10 | Promotor de justiça | Que acompanha as ações do conselho, como promotor ou expectador podendo relatar o processo histórico. Servidor do Ministério Público. |

Apêndice 3 – Roteiro para análise documental

Parte 1. Caracterização do Conselho

| TÓPICOS | DETALHAMENTO | DOCUMENTOS |
|-----------------------------------|--|-----------------------|
| • Criação do conselho | Processo de criação, ano e motivações | Lei, Regimento, Ata |
| • Tipo de norma jurídica prevista | Normas referentes ao funcionamento do conselho | Regimento |
| • Periodicidade das reuniões | Número de reuniões por ano | Atas, Regimento |
| • Condições de funcionamento | Verificar a existência de Secretaria executiva e orçamento próprio. | Regimento |
| • Grupos ou Câmaras Técnicas | Grupos de assistência à plenária. | Regimento e Atas |
| • Representatividade | Verificar a composição (número de membros, instituições representadas) | Regimento |
| • Densidade democrática | Identificar as formas de dar visibilidade às discussões e decisões do conselho e garantir transparência de suas ações. | Site, Regimento, Leis |

Parte 2. Dinâmica de Funcionamento do Conselho

| TÓPICOS | DETALHAMENTO | DOCUMENTOS |
|------------------------|--|-----------------|
| • Reuniões realizadas | Separar por tipo (ordinária ou extraordinária), verificar a periodicidade. | Atas |
| • Composição da agenda | Separar as temáticas de acordo com as categorias, identificar temáticas que não correspondem às categorias. | Atas |
| • Temas discutidos | Identificar os temas, as ações do conselho, os proponentes dos temas, as formas de discussão, os participantes da discussão, o processo e tipo de pactuação. Separando de acordo com as categorias eixo. | Atas |
| • Processo decisório | Analisar, por categoria, os critérios para tomada de decisão, participantes do processo decisório, abrangência da decisão tomada. | Atas |
| • Formalização | Verificar o tipo e o instrumento utilizado para a formalização das decisões e pactuações. Separar por categorias. | Atas, Regimento |

Apêndice 4 – Mapa de Operacionalização da Pesquisa

Como esclarecimentos iniciais, torna-se importante mencionar que para operacionalização da pesquisa foi proposto um modelo analítico para o estudo de espaços deliberativos, para o qual levou-se em consideração perspectivas teóricas sobre quem deveria compor os conselhos, como deveriam funcionar e para que devem servir. Dessa forma, foram definidas dimensões e categorias de análises que dizem respeito ao seu funcionamento, ao público que os compõe e aos efeitos esperados ou resultados de suas ações. As categorias foram agrupadas em três dimensões, sendo: 1) Espaço Deliberativo, 2) Participantes, 3) Efeitos esperados. Esta última dimensão foi subdividida em outras quatro subdimensões, sendo: 3.1) Efeitos Educativos, 3.2) Efeitos Normativos, 3.3) Efeitos Políticos e 3.4) Efeitos Deliberativos.

Para a melhor identificação das unidades de análise relativas à cada categoria, foi proposto um quadro de análise intitulado de mapa de operacionalização da pesquisa, contendo uma apresentação dos respectivos significados. Os significados foram apresentados a partir de uma concepção pragmática de democracia deliberativa, complementados com apontamentos das fontes teóricas e os respectivos instrumentos de coleta de dados. Além disso, foram apontados os possíveis sujeitos de pesquisa, a serem selecionados utilizando da técnica de “bola de neve” e os demais meios para obtenção de dados.

A proposta é de utilizar o roteiro proposto como base para todo o processo de coleta de dados, incluindo entrevistas, análise documental e observação não participante, sendo esta última aplicada por meio de participação nas reuniões de plenárias e durante as realizações de entrevistas.

1) ESPAÇO DELIBERATIVO

| CATEGORIAS | SIGNIFICADO | TEÓRICOS | COLETA DE DADOS | FONTE DE DADOS |
|----------------------|--|---|---|--|
| Funcionamento | Regulamentação dos procedimentos de funcionamento e garantias quanto às formas de comunicação democráticas. | Habermas, Benhabib, Cohen, Bohman | Entrevista: Pergunta: Quais são as regras para o funcionamento do conselho? O conselho funciona de acordo com as regras para o seu funcionamento? Documentos: Verificar se as formas de comunicação e as normas de funcionamentos estão definidas. | E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo). D= Regimento e Leis |
| Autonomia | Proteção às liberdades básicas e aos princípios da democracia. Garantir as condições para que ocorra a deliberação pública e livre de constrangimentos. Iguais oportunidades para oferecer e aceitar as razões que justificam as regras e a ação coletiva. Implica que o conselho tenha liberdade para implementar suas ações e que as opiniões e preferências dos participantes sejam determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação. | Cohen, Benhabib (normativo), Bohman Gutmann e Thompson | Entrevista: Pergunta: O conselho tem autonomia para agir? São garantidas as condições para uma deliberação livre de constrangimentos? Como? As deliberações no conselho ocorrem entre sujeitos livres que possuem as mesmas oportunidades para participar? As preferências e opiniões dos participantes são determinadas por eles mesmos? Documentos: Verificar se a proteção às liberdades básicas é garantida nas normas. Verificar se há indícios de autonomia dos sujeitos nas deliberações. | E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. D= Regimento, Leis e Atas |

E= entrevistas; D= Documentos.

2) PARTICIPANTES

| CATEGORIAS | SIGNIFICADO | TEÓRICOS | COLETA DE DADOS | FONTE DE DADOS |
|------------------------------|--|----------------------------------|---|--|
| Virtudes Cívicas | Sujeito informado, participando do processo de deliberação. Sujeito com qualidades morais, práticas e intelectuais para atuar em projetos coletivos. Sujeito que interage no processo de troca de razões, com senso crítico para justificação dos resultados. Sujeito que trabalha em defesa do bem comum. | Fung, Cooke, Gutmann e Thompson. | Entrevista: Pergunta: Os participantes do conselho possuem qualidades morais, práticas e intelectuais? Ele trabalha na construção de projetos coletivos? O conselheiro dispõe de autonomia solidária para participar das deliberações públicas? O conselheiro defende interesses da coletividade? | E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. |
| Interesse na temática | Sujeito que possui interesse sobre a temática, o que é fundamental para manter a sua motivação em participar. | Fung, Cohen, Bohman. | Entrevista: Pergunta: O interesse pela temática prevalece nas deliberações? As pessoas que estão inseridas no espaço deliberativo demonstram ter interesse pela temática? Documentos: Verificar nas atas de reuniões se as deliberações são motivadas por assuntos de interesse da coletividade. | E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. D= Atas |

E= entrevistas; D= Documentos.

3) EFEITOS ESPERADOS

3.1) EFEITOS EDUCATIVOS

Significado: Aprendizagem política, esperada como resultado do funcionamento do conselho.

a) SOCIEDADE CIVIL

| CATEGORIA (EFEITO) | SIGNIFICADO | TEÓRICOS | COLETA DE DADOS | FONTE DE DADOS |
|-------------------------------|---|----------|---|---|
| Fomentar a consciência cidadã | Conscientizar a sociedade sobre os direitos e deveres e contribuir para o desenvolvimento do senso crítico. | Fung | Entrevista: Pergunta: O conselho contribui para que se tenha uma sociedade informada? O conselho contribui para facilitar ao cidadão comum acompanhar as deliberações públicas e as ações governamentais? O que se observa como resultado? Documentos: Verificar se há registro de demandas por informação da sociedade civil em reuniões do conselho. | E= vereadores, conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. D= Atas |
| | Contribuir para o engajamento cívico e para criar condições para que os cidadãos possam participar dos processos democráticos | Fung | Entrevista: Pergunta: O que o conselho tem feito para estimular a participação social junto aos espaços de deliberação coletiva? O que se observa como resultado? Documentos: Verificar se há registro das participações do cidadão comum nas reuniões dos conselhos ou de ações do conselho para estimular a participação social. | E= vereadores, conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. D= Atas |

E= entrevistas; D= Documentos.

b) GOVERNO

| CATEGORIA (EFEITO) | SIGNIFICADO | TEÓRICOS | COLETA DE DADOS | FONTE DE DADOS |
|-------------------------------|---|----------|---|---|
| Formação do governo reflexivo | Governos mais reflexivos, aproveitando do espaço deliberativo para escutar as manifestações sociais, incorporando as críticas dos cidadãos em sua gestão. | Fung | Entrevista: Pergunta: O governo se mostra flexível para rever suas decisões e incorporar as manifestações do conselho? Documentos: Observar nas atas se há solicitações para revisão de decisões tomadas e como se dá o comportamento do governo nestes casos. | E= vereadores, conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. D= Atas |
| | Tomada de decisões de maneira democrática. Governo sensível às manifestações sociais. | Fung | Entrevista: Pergunta: O governo é sensível às manifestações sociais? As ações do conselho contribuem para a democratização das ações do governo? Como? Documentos: Verificar nas atas de reuniões os assuntos pautados e como se desenvolve as deliberações que envolvem pauta apresentada pelo governo. | E= vereadores, conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. D= Atas |

E= entrevistas; D= Documentos.

c) MINIPÚBLICO

| CATEGORIA (EFEITO) | SIGNIFICADO | TEÓRICOS | COLETA DE DADOS | FONTE DE DADOS |
|------------------------------------|--|-----------------------------|--|--|
| Fomentar a Capacidade Deliberativa | Participação direta nos assuntos públicos que tendem a aperfeiçoar qualidades, morais, práticas e intelectuais, preparando os conselheiros para se inserem nos processos deliberativos. | Fung | Entrevista: Pergunta: Participar dos processos deliberativos no conselho leva ao aprendizado político? Porque? Quais as formas utilizadas para proporcionar o aprendizado político e para fomentar a capacidade deliberativa? | E= vereadores, conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. |
| | Democratizar os saberes para melhorar e reforçar os argumentos para que se tenha igualdade política. Gerar o aprendizado político, estando relacionado a princípios democráticos provoca transformações individuais e os sujeitos podem rever suas preferências. | Cooke , Cohen, Bohman, Fung | Entrevista: Pergunta: O processo de deliberar provoca transformação nos sujeitos que participam desse processo? Estar inserido nos processos deliberativos contribui para melhorar os argumentos? Explique. | E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. |

E= entrevistas; D= Documentos.

3.3) EFEITOS POLÍTICOS

Significado: Efeitos relacionados ao comportamento político, esperados a partir das ações do conselho.

a) SOCIEDADE CIVIL

| CATEGORIA (EFEITO) | SIGNIFICADO | TEÓRICOS | COLETA DE DADOS | FONTE DE DADOS |
|----------------------------|--|----------|---|---|
| Fomentar o ativismo social | Sociedade articulada, mobilizada politicamente, manifestando suas opiniões por meios que podem extrapolar a própria instituição participativa. | Fung | Entrevista: Pergunta: As decisões do conselho são levadas ao conhecimento da sociedade? Provoca algum efeito? Qual? As ações da sociedade são consideradas no conselho? Documentos: Verificar nas atas se existe algum registro de deliberação relacionada à mobilização social. | E= vereadores, conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. D= Atas |
| | Sociedade protagonista no processo político, inserindo as suas pautas nos processos deliberativos e exercendo o monitoramento sobre as ações governamentais. | Fung | Entrevista: Pergunta: A sociedade ocupa o conselho e participa dos processos políticos? A sociedade contribui para monitorar a governança pública? O conselho estimula este monitoramento? | E= vereadores, conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. |

E= entrevistas; D= Documentos.

b) GOVERNO

| CATEGORIA (EFEITO) | SIGNIFICADO | TEÓRICOS | COLETA DE DADOS | FONTE DE DADOS |
|--|--|------------------------------------|---|--|
| Contribuir para a inovação na gestão pública | Conselho como local de interação sistêmica para a produção de um projeto conjunto. Governo contemplando outros atores no processo de governança pública. | Fung, Gutmann e Thompson, | Entrevista: Pergunta: Observa-se que o conselho contribui para a produção de um projeto conjunto? | E= Vereadores, conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. |
| | Processos políticos baseados em processos deliberativos. Governo aberto para incorporar críticas do conselho e de outras instituições participativas na gestão das políticas | Habermas, Fung, Gutmann e Thompson | Entrevista: Pergunta: As decisões do governo levam em conta as deliberações do conselho? | E= Vereadores, conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. |

E= entrevistas; D= Documentos.

c) MINIPÚBLICO

| CATEGORIA (EFEITO) | SIGNIFICADO | TEÓRICOS | COLETA DE DADOS | FONTE DE DADOS |
|--|--|----------------------------------|--|---|
| Promover a Economia Moral do Desacordo | Acomodar os conflitos e dissensos no âmbito do espaço deliberativo, minimizando as diferenças, com ações coordenadas para resolver problemas da coletividade. Gerar estabilidade nas relações entre governo e sociedade, maximizando o respeito mútuo. | Bohman, Fung, Gutmann e Thompson | Entrevista: Pergunta: As relações são baseadas no respeito? As ações são coordenadas para resolver problemas da coletividade? O que é importante para a resolução de problemas? Documentos: Verificar se há registro de ações que objetivam resolução de problemas sociais. | E= vereadores, conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. D= Atas |
| | Espaço de transformações de preferências, onde se busca acordo e cooperação. | Bohman | Entrevista: Pergunta: No processo de deliberação coletiva você observa cooperação entre os participantes? Como você avalia a cooperação em relação ao resultado das decisões? | E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), ativista político. |

E= entrevistas; D= Documentos.

3.3) EFEITOS NORMATIVOS

Significado: Efeitos esperados com a institucionalização das normas e regras de funcionamento dos Conselhos.

a) SOCIEDADE CIVIL

| CATEGORIA (EFEITO) | SIGNIFICADO | TEÓRICOS | COLETA DE DADOS | FONTE DE DADOS |
|----------------------------|---|-------------|--|--|
| Promover a inserção social | Inserção da sociedade nos assuntos públicos como um direito, garantindo o pluralismo de vozes. | Fung, Cohen | <p>Entrevista: Pergunta: Os procedimentos instituídos garantem a participação direta da sociedade nas reuniões do conselho? A forma de representação adotada garante o pluralismo de vozes?</p> <p>Documentos: Verificar em leis e regimentos se a participação da sociedade está garantida. Nas atas, para verificar se ela ocorre.</p> | <p>E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), ativista político.</p> <p>D= Leis, Regimento, Atas</p> |
| | Garantir a sociedade o direito de se manifestar durante dos processos deliberativos que ocorrem no conselho, livre de constrangimentos. Cidadão como protagonista da política de saúde, como força propulsora para gerar uma comunidade política. | Fung | <p>Entrevista: Pergunta: Nas decisões no âmbito do conselho são incorporadas vozes que não seriam incorporados se o conselho não existisse? Os afetados pelas políticas são ouvidos?</p> <p>Documentos: Verificar como se dá a participação no processo de tomada de decisão e nos demais pontos de pauta.</p> | <p>E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), ativista político.</p> <p>D= Atas</p> |

E= entrevistas; D= Documentos.

b) GOVERNO

| CATEGORIA (EFEITO) | SIGNIFICADO | TEÓRICOS | COLETA DE DADOS | FONTE DE DADOS |
|--|--|----------|--|--|
| Contribuir para fortalecer a <i>accountability</i> | Reconhecer o conselho como órgão de controle e proporcionar as condições para que o controle social seja exercido. | Fung | <p>Entrevista: Pergunta: O conselho contribui para um maior controle das ações governamentais? Contribui para a responsabilização dos gestores públicos?</p> <p>Documentos: Verificar se há registros de atividades de controle e de responsabilização da gestão pública exercida pelo conselho.</p> | <p>E= vereadores, conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político.</p> <p>D= Atas</p> |
| | Transparência no agir e nas apresentações das contas públicas. Publicização para atuação e geração de opinião pública. | Fung | <p>Entrevista: Pergunta: As ações do conselho contribuem para a publicização das informações de interesse público? Como?</p> | <p>E= conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), ativista político.</p> |

E= entrevistas; D= Documentos.

c) MINIPÚBLICO

| CATEGORIA (EFEITO) | SIGNIFICADO | TEÓRICOS | COLETA DE DADOS | FONTE DE DADOS |
|--------------------------------------|---|--|---|---|
| Dinamizar os processos deliberativos | Garantias de processos deliberativos dinâmicos, decisões que continuam influenciando resultados futuros. | Gutmann e Thompson, Cohen, Bohman. | Entrevista: Pergunta: A condição de decisão provisória é algo garantido nas normas do conselho? As decisões tomadas no conselho são revistas e influenciam outras decisões futuras? | E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. |
| | Normas de igualdade e simetria para garantir qualidade deliberativa, que inclui as formas de comunicação democrática. | Cohen, Bohman, Fung, Gutmann e Thompson. | Entrevista: Pergunta: Nos processos de deliberações ocorrem diálogos e discussões que possibilitam o aprendizado e uma decisão consciente? Os conselheiros dispõem das condições e das informações necessárias para deliberar sobre as políticas públicas? Explique Documentos: Verificar se há indícios de troca de razões entre sujeitos iguais, com as mesmas possibilidades de participação. | E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. D= Atas |

E= entrevistas; D= Documentos.

3.4) EFEITOS DELIBERATIVOS

Significado: Efeitos esperados para o processo de decisão coletiva sobre a gestão das políticas públicas.

a) SOCIEDADE CIVIL

| CATEGORIA (EFEITO) | SIGNIFICADO | TEÓRICOS | COLETA DE DADOS | FONTE DE DADOS |
|---|---|---|---|--|
| Incorporar a sociedade civil nas deliberações coletivas | Sociedade, por meio da representação, em condições de igualdade política para dispor da força do argumento. | Cohen, Fung | Entrevista: Pergunta: Você acredita que as deliberações e decisões ocorrem entre sujeitos que estão em condições de igualdade política? | E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. |
| | Participação direta da sociedade nas deliberações públicas. Conselho incluindo todas as vozes interessadas na temática nos processos deliberativos. | Cohen, Benhabib (normativo), Bohman, Fung | Entrevista: Pergunta: O que é a uma instituição inclusiva? A inclusão é garantida no funcionamento do conselho? Documentos: Verificar se é prevista e observada a inclusão dos afetados pelas políticas no processo de deliberação coletiva. | E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), ativista político. D= Regimento, Leis e Atas |

E= entrevistas; D= Documentos.

b) GOVERNO

| CATEGORIA (EFEITO) | SIGNIFICADO | TEÓRICOS | COLETA DE DADOS | FONTE DE DADOS |
|--|---|--|---|--|
| Contribuir para que se tenham decisões coletivas legítimas | Decisões do conselho incorporadas às decisões políticas. Caráter vinculante da decisão. | Habermas, Cohen, Bohman, Fung, Gutman e Thompson | Entrevista: Pergunta: As decisões do conselho estão vinculadas as decisões políticas? | E= Vereadores, conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. |
| | Estabelecimento de diálogo na proposição e no gerenciamento das políticas públicas | Fung | Entrevista: Pergunta: O conselho mantém o controle sobre o governo pós-deliberações? O governo se mostra aberto a continuar o diálogo com o conselho? | E= Vereadores, conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. |

E= entrevistas; D= Documentos.

c) MINIPÚBLICO

| CATEGORIA (EFEITO) | SIGNIFICADO | TEÓRICOS | COLETA DE DADOS | FONTE DE DADOS |
|---------------------------------------|---|------------------------------|--|--|
| Qualificar os processos deliberativos | Justificação dos resultados como algo primordial para manter a cooperação entre os conselheiros. | Gutmann e Thompson | Entrevista: Pergunta: Os resultados das deliberações no conselho são justificadas no processo deliberativo? Como? | E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. |
| | Viabilizar condições materiais para agregar o maior número de pessoas na deliberação pública. | Gutmann e Thompson, Cohen | Entrevista: Pergunta: As condições materiais para que se tenha uma deliberação de qualidade são garantidas? Como? | E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. |
| | Ser protagonista na construção de projetos coletivos, deliberando de maneira vinculada as decisões políticas. | Gutmann e Thompson, Fung | Entrevista: Pergunta: O conselho delibera sobre decisões políticas? Pode ser considerado protagonista nos processos políticos? Como? | E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. |
| | Geração de uma ação comunicativa capaz de influenciar o sistema governamental. | Habermas, Gutmann e Thompson | Entrevista: Pergunta: As decisões do conselho influenciam as decisões governamentais? Explique. | E= Conselheiros (usuários de saúde, trabalhadores, governo), governo, ativista político. |

E= entrevistas; D= Documentos.