



SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS PÚBLICAS: o caso do Conselho Municipal de Saúde de Parintins

Alexsandro Melo Medeiros

RESUMO: Esta comunicação pretende apresentar alguns dados exploratórios da minha atuação como conselheiro no Conselho Municipal de Saúde, no município de Parintins/AM, a partir dos quais iniciei um projeto de doutoramento. A partir destes dados exploratórios pude extrair a problematização do objeto de estudo, a hipótese da pesquisa e a defesa da Tese que pretendo elaborar até o término do doutorado. De maneira geral posso resumir da seguinte forma: Os Conselhos de Políticas Públicas constituem verdadeiros espaços da democracia participativa e deliberativa, mas para que tais Conselhos exerçam suas funções é necessário educar os cidadãos para garantir o exercício efetivo da democracia.

Palavras-chave: Democracia Deliberativa; Controle Social; Educação Popular

ABSTRACT: This paper presents some exploratory data of my work as a councillor in the Municipal Council of Health in Parintins/AM, from which I started a PhD project. From these exploratory data could extract the problematic of my object of study, the hypothesis of the research and the defense of the thesis I intend to draw up by the end of the doctorate. In general can be summarized as follows: The Public Policy Councils are real spaces of participatory and deliberative democracy, but that such councils perform their functions is necessary to educate the public to ensure the effective exercise of democracy.

Keywords: Deliberative Democracy; Social Control; Popular Education

I. INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos dois anos tenho atuado como conselheiro no Conselho Municipal de Saúde de Parintins e esta experiência me permitiu dar início a um projeto de doutorado através do Programa Sociedade e Cultura na Amazônia/UFAM. A construção do objeto de pesquisa do meu doutorado se deu a partir da minha vivência como conselheiro onde pude observar de maneira preliminar quem são os atores sociais que atuam como conselheiros, seu (des)preparo e (des)conhecimento para atuar como representante da sociedade nos interesses das políticas de saúde no município, de onde pude extrair a seguinte problematização: existe uma série de dificuldades e problemas que inibem e dificultam a participação da sociedade civil organizada nos espaços de deliberação dos conselhos de políticas públicas. Esta problematização foi transformada na seguinte hipótese: Os desafios de participação da sociedade civil organizada nos conselhos de políticas públicas têm acarretado um baixo potencial propositivo de deliberação e efetivo controle social. E a partir desta hipótese pretendo defender a seguinte tese: Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas constituem verdadeiros espaços de exercício da democracia, no sentido habermasiano de democracia deliberativa, mas para que os Conselhos exerçam suas funções e garantam o exercício efetivo da democracia é necessário um modelo de Educação Dialógica Popular que tem, nas ideias de Paulo Freire, seu mais importante fundamento. Contudo, considerando as limitações da exposição desta comunicação e de que a minha pesquisa ainda se encontra em sua fase inicial (portanto ainda não tenho dados suficientes para corroborar minha hipótese de pesquisa) pretendo limitar minhas análises a partir de um diagnóstico preliminar como resultado desta vivência como conselheiro, a partir de dados exploratórios, e dar ênfase a uma certa necessidade de promover programas de capacitação, tomando como princípio algumas diretrizes da Educação Popular freireana, como uma ferramenta imprescindível ao exercício de tais práticas democráticas, onde a sociedade civil possa contribuir de forma mais significativa com o processo de elaboração de políticas públicas em geral e de saúde, neste caso em particular.

O meu projeto de doutorado utiliza o método de pesquisa qualitativa com enfoque epistemológico na fenomenologia e na hermenêutica, por considerar que a

epistemologia das ciências humanas em geral deve levar em consideração a subjetividade na pesquisa colocando em relevo o significado, a compreensão, interpretação e a intencionalidade (TEIXEIRA, 2012; TRIVINOS, 1987). A fenomenologia parte do pressuposto de que não há objeto em si, mas o objeto existe para um indivíduo (a *intencionalidade* da consciência *husserliana*) e, por isso, o conhecimento consiste na compreensão de fenômenos, a partir dos dados coletados em suas várias manifestações, na elucidação de pressupostos e dos contextos nos quais os fenômenos se revelam. A compreensão supõe a interpretação, isto é, revelar o sentido ou sentidos, os significados implícitos no objeto de pesquisa, sendo necessária a intervenção da hermenêutica para esclarecer o que está oculto por trás dos fenômenos. Julgo esse enfoque adequado ao tipo de abordagem qualitativa pois, como afirma Chizzotti, a pesquisa qualitativa pressupõe que “há uma relação dinâmica entre o *mundo real* e o *sujeito*, uma interdependência viva entre o *sujeito* e o *objeto*, um vínculo indissociável entre o *mundo objetivo* e a *subjetividade do sujeito*” (2006, p. 79 – grifos nosso). Quando este “mundo vivido” pelo sujeito se torna objeto de investigação científica ele não pode reduzir-se a parâmetros e critérios meramente objetivos (SEVERINO, 2007).

A pesquisa do doutorado será realizada em 03 (três) Conselhos Gestores de Políticas Públicas do município de Parintins: o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho Municipal do FUNDEB e o Conselho Municipal de Assistência Social (sendo que no momento temos dados apenas do Conselho Municipal de Saúde do qual sou conselheiro desde 2013). Os sujeitos da pesquisa serão os respectivos conselheiros de cada Conselho Municipal. Como técnicas de pesquisa serão utilizados os instrumentos a seguir: Pesquisa Bibliográfica; Pesquisa Documental; Diário de Campo; Observação Sistemática; Realização de Entrevistas.

II. CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos últimos anos, no Brasil, tem-se observado um amplo movimento de participação da sociedade civil que vem conquistando importantes espaços de participação democrática em instâncias de deliberações sobre a condução das políticas públicas, como é o caso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Durante a década de 90, pôde-se observar o surgimento, na sociedade brasileira, de diversos conselhos, em âmbito nacional, estadual e municipal, nas mais diversas áreas: saúde, educação, assistência social, defesa de direitos da criança e adolescente, meio ambiente, habitação etc. Essa proliferação de espaços institucionais (conselhos, fóruns, conferências) de participação foi acompanhada de diversas reflexões teóricas nas Ciências Sociais, especialmente no que se refere ao papel desempenhado pela sociedade civil na consolidação e no aprofundamento da democracia (AVRITZER, 1994; 2003; GOHN, 2001; SANTOS, 2002; MARTORANO, 2011; PATEMAN, 1992).

Através dos conselhos gestores de políticas públicas os cidadãos: “participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública [...] do processo de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental” (CGU, 2012, p. 18). Foi a Constituição de 1988 que trouxe inovações significativas no campo da democracia, ao instituir espaços de participação popular na formulação, gestão e controle das políticas públicas.

Esses conselhos paritários ou Conselhos gestores de políticas públicas são um dos canais de participação legalmente constituído para o exercício do controle social das políticas públicas, surgem como um novo espaço de participação da sociedade civil e “tratam-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p. 7). A existência desses conselhos cria condições para que a sociedade civil participe, junto com o Poder Público, não apenas da elaboração e definição de políticas públicas mas também de fiscalização e controle social.

É diante destas novas e diversas possibilidades no campo do Estado Democrático de Direito que a minha pesquisa tem como objeto de estudo as formas de participação da sociedade civil organizada nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas no exercício do controle social e das deliberações que são tomadas nestes Conselhos. Quais são os grupos representativos da sociedade civil organizada que participam e como se dá essa participação nestes Conselhos? Como essa participação da sociedade tem contribuído com as deliberações dos Conselhos e como a sociedade contribui para a implementação de políticas públicas em Parintins? Quais as dificuldades enfrentadas pela sociedade na realização das

funções dos Conselhos? São questões como estas que tem norteado o meu trabalho de pesquisa.

III. O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PARINTINS/AM

Como disse no início desta comunicação, os dados iniciais de que disponho para esta comunicação diz respeito ao Conselho Municipal de Saúde de Parintins e, por essa razão, será dado maior ênfase a este Conselho.

A questão da Saúde no município de Parintins é prevista em seu artigo 149 da Lei Orgânica Municipal que estabelece, entre outras competências, a criação do Conselho Municipal de Saúde (inciso VIII), bem como:

Estimular a participação popular, através dos segmentos da sociedade civil organizada, no Conselho Municipal de Saúde, para cumprir sua função de controle social.

Parágrafo Único - Compete ao Município suplementar, se necessário, a legislação federal e a estadual que disponham sobre a regulamentação, fiscalização e controle das ações e serviços de saúde, que constituem o sistema único de saúde (PARINTINS, art. 149, inciso IX, 2009).

A existência dos Conselhos Municipais de Saúde é garantida através das Leis Federais nº 8.080/90¹ e a 8.142/90². A Lei Municipal que criou o Conselho Municipal de Saúde foi a Lei nº 88 de 09 de dezembro de 1992³. Através destas leis é garantida a participação da sociedade civil organizada na organização, gestão, fiscalização e controle do Sistema Único de Saúde – SUS, bem como da comunidade em geral, uma vez que as reuniões do CMS são abertas ao público e todos podem participar e inclusive se pronunciar em plenário, embora apenas os conselheiros tenham direito de votar nas deliberações que são debatidas e discutidas em sua plenária.

De acordo com a Lei 479/10, o CMS é um órgão de instância deliberativa, normativa, fiscalizadora, que deve atuar junto à Secretaria Municipal de Saúde, colaborando com a formulação e o controle da execução das políticas de saúde no município de Parintins. A referida Lei estabelece as competências do CMS,

¹ Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção recuperação, organização e o funcionamento dos serviços de saúde no território nacional.

² Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

³ Esta Lei foi revogada pela Lei nº 288 de 27 de maio de 2002, que por sua vez também foi revogada pela Lei nº 479 de 08 de setembro de 2010 que consiste na Lei mais atual do município que dispõe sobre o CMS.

atribuições, composição, organização, estrutura e funcionamento. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas devem ser compostos de forma paritária, quer dizer, com representação de 50% da sociedade civil organizada e, no caso do CMS, conforme definido pela Lei 479/2010, este Conselho pode ter representações de movimentos sociais e populares organizados; movimentos organizados de mulheres em saúde; sindicatos, centrais sindicais, confederações e federações de trabalhadores urbanos e rurais; organizações de moradores, entre outros (art. 4º, § 3º). Vale destacar que “os segmentos que compõem o Conselho Municipal de Saúde são escolhidos para representar a Sociedade como um todo, no aprimoramento do Sistema Único de Saúde (SUS)” (art. 4º, § 13º).

Percebe-se assim que a sociedade civil, além de ter garantida por lei sua participação nas políticas de saúde, sua participação deve ser estimulada pelo poder público no fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS. E com base em minha atuação como conselheiro no CMS/Parintins pude fazer um diagnóstico preliminar que resultou no meu projeto de doutoramento, cuja hipótese inicial aponta uma certa fragilidade na participação da sociedade civil organizada, nas deliberações dos Conselhos para a implementação de políticas públicas e, por isso, defendo a necessidade de um trabalho pedagógico e educacional que possa capacitar/preparar os conselheiros para uma atuação mais efetiva na realização das funções do CMS. Um esforço pedagógico que pode ter, na ideia de uma Educação Popular Dialógica, tal como entendida por Paulo Freire, um forte instrumento de capacitação dos conselheiros.

IV. CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO POPULAR DIALÓGICA

Ao estudar as formas de participação da sociedade nos espaços de deliberação dos Conselhos irei usar como referencial o modelo de democracia deliberativa habermasiano e a ideia de uma educação dialógica popular freireana. Contudo, como afirmei na introdução desta comunicação, devido às limitações de exposição desta e de que a minha pesquisa ainda se encontra em sua fase inicial pretendo limitar minhas análises a partir de um diagnóstico preliminar como resultado desta vivência como conselheiro, a partir de dados exploratórios, e dar ênfase a uma certa necessidade de promover programas de capacitação, tomando

como princípio algumas diretrizes da Educação Popular freireana. O que não significa dizer que irei desconsiderar o modelo de democracia deliberativa nos espaços dos Conselhos.

A pedagogia dialógica considera o homem ontologicamente como um ser de palavra e o diálogo como uma exigência existencial: “Quando tentamos um adentramento no diálogo como fenômeno humano, se nos revela algo que já podemos dizer ser ele mesmo: *a palavra*” (FREIRE, 1987, p. 77 – grifo do autor). Neste sentido, posso afirmar que o diálogo não apenas constitui a essência do ser humano, uma exigência existencial, que dá autenticidade ao ser do homem mas, também, é condição *sine qua non* para toda e qualquer sociedade que se pretenda democrática. A pedagogia dialógica é, sem dúvida, uma das maiores contribuições de Paulo Freire ao pensamento contemporâneo e aparece em suas mais diferentes obras, dentre as quais darei destaque a *Pedagogia do Oprimido* (1987), *Pedagogia da Autonomia* (1996), *Pedagogia da Esperança* (1992) – que trata de um “reencontro com a Pedagogia do Oprimido” –, entre outras obras, como a que Paulo Freire escreveu em conjunto com Moacir Gadotti e Sérgio Guimarães, a saber, *Pedagogia: diálogo e conflito* (1995).

Enquanto Freire criticava a escola ocidental na América Latina por esta constituir uma “educação bancária” e um dispositivo autoritário [...] a sua pedagogia da libertação convida ao diálogo no contexto de múltiplas lutas políticas e sociais para a libertação. O diálogo surge não apenas como instrumento pedagógico, mas também como método de desconstrução dos discursos políticos e pedagógicos (MORROW; TORRES, 1998, p. 148).

Portanto, considerando o diálogo não apenas como instrumento do discurso pedagógico, mas também político, a pedagogia dialógica se desdobra em uma educação popular (dialógica), que Miguel Arroyo entende como sendo a “expressão mais avançada do movimento de renovação pedagógica” (2010, p. 247) e pode ser definida como: “o esforço de mobilização, organização e capacitação das classes populares; capacitação científica e técnica” (FREIRE; NOGUEIRA, 1999, p. 19), centrando-se na organização, na mobilização e na educação do povo (VASCONCELOS; BRITO, 2010). O tema da educação popular que Paulo Freire trata em sua obra *Que fazer: teoria e prática em educação popular*, é retomado também na *Pedagogia da Esperança*, onde Freire afirma que uma das questões centrais da educação popular é “a da linguagem como caminho da invenção da cidadania” (1992, p. 20), e cuja tarefa é “procurar, por meio da compreensão crítica

de como se dão os conflitos sociais, ajudar o processo no qual a fraqueza dos oprimidos se vai tornando força capaz de transformar a força dos opressores em fraqueza” (id., ibidem, p. 64).

Enfim, com base nestes princípios é que pretendo defender a tese de que não basta apenas pensar a democracia deliberativa como uma alternativa ao modelo de representatividade que nós temos: é preciso educar os cidadãos para o exercício da democracia. Pensar um projeto sócio-político para as nossas débeis democracias em consonância com um projeto educacional (RUSSO; SGRÓ; DÍAZ, 2008), relacionando as ideias de Paulo Freire e Jürgen Habermas no contexto da nossa democracia, considerando principalmente os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como espaços de deliberação e ação comunicativa (dialógica). Essa possibilidade de pensar não apenas a democracia deliberativa, mas a própria *Ética do Discurso* através de processos educativos (formais ou não formais) como uma forma de qualificação para o debate e argumentação já foi ressaltada por José Renato Polli em sua obra *Habermas: agir comunicativo e ética do discurso* (2013).

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma democracia, no sentido literal do termo, pressupõe um local onde os indivíduos possam se reunir para discutir temas de interesse comum e um diálogo através do qual os indivíduos sejam capazes de expressar seus pontos de vista, questionar o dos outros, argumentar e chegar a um consenso, ou seja, pressupõe também um processo de comunicação dialógica entre os indivíduos. O exercício da cidadania estende-se para além da mera participação no processo eleitoral, exigindo uma participação mais direta dos indivíduos no domínio da esfera pública, em um processo contínuo de discussão e crítica reflexiva das normas e valores sociais. De onde resulta a alternativa da democracia deliberativa que defende essa participação da sociedade através dos mecanismos existentes de deliberação pública e que parte do princípio de que os “agentes” da democracia deliberativa devem saber justificar as leis sob as quais eles devem viver juntos.

O conceito de democracia deliberativa traça a possibilidade não apenas de justificar, mas de operacionalizar o ideal de soberania popular, enquanto expressão da deliberação de todos, a partir da ideia de que decisões coletivas sobre o exercício do poder são possíveis nas sociedades complexas e até necessárias

para a legitimidade de todo governo que se pretende democrático. Contudo, é preciso preparar os cidadãos para ocupar os novos espaços de deliberação, com participação da sociedade. É fundamental uma prática pedagógica “popular” e “dialógica” para a consolidação e fortalecimento do nosso Estado Democrático de Direito.

V. REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel. Paulo Freire e o projeto popular para o Brasil. In: SOUZA, Ana Inês (org.) Paulo Freire: vida e obra. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

AVRITZER, L. (org.). Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

CGU – Controladoria-Geral da União. Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF, 2012. (Coleção Olho Vivo no Dinheiro Público).

CHIZZOTTI, Antônio. Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais. São Paulo: Vozes, 2006.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. 25. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

_____. Pedagogia da Esperança: um reencontro com a Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. Pedagogia do Oprimido. 31. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, Paulo; GADOTTI, Moacir; GUIMARÃES, Sérgio. Pedagogia: diálogo e conflito. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

FREIRE, Paulo; NOGUEIRA, Adriano. Que fazer: teoria e prática da educação popular. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001. (questões da nossa época. v. 84).

_____. Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

MARTORANO, Luciano Cavini. Conselhos e Democracia: em busca da participação e da socialização. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MORROW, Raymond Allen; TORRES, Carlos Alberto. Jürgen Habermas, Paulo Freire e a pedagogia crítica: novas orientações para a educação comparada. Educação, Sociedade & Cultura, n. 10, 1998, p. 123-155.

PARINTINS. Lei Municipal nº 479 de 08 de setembro de 2010. Dispõe sobre a reorganização e atribuições do Conselho Municipal de Saúde de Parintins. Câmara Municipal de Parintins, 2010.

_____. Lei Municipal nº 01/2004 – Lei Orgânica do Município de Parintins. 3. ed. Parintins: Câmara Municipal de Parintins, 2009.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POLLI, José Renato. Habermas: agir comunicativo e ética do discurso. Jundiaí, SP: Editora In House, 2013.

RUSSO, Hugo A.; SGRÓ, Margarita; DÍAZ, Andrea. Aprender a dizer sua palavra: do outro da razão à razão dos outros. Contribuições da ação educacional dialógica para a razão comunicacional. In: STRECK, Danilo R. [et. al.] (org.). Paulo Freire: ética, utopia e educação. 8. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008

SANTOS, Boaventura de Sousa [org.]. Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Vol. 1.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do Trabalho Científico. 23. ed. rev. e ampliada. São Paulo: Cortez, 2007.

TEIXEIRA, Elizabeth. As Três Metodologias: acadêmica, da ciência e da pesquisa. 9. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2012.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELOS, Maria Lúcia M. C.; BRITO, Regine Helena P. Conceitos de Educação em Paulo Freire: glossário. 4. ed. Petrópolis-RJ, Vozes: São Paulo-SP, Fundo Mackenzie de Pesquisa, 2010.