

CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

DEMOCRACIA, CONTROLE SOCIAL E INSTITUIÇÕES

Eduardo Granha Magalhães Gomes

CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

DEMOCRACIA, CONTROLE SOCIAL E INSTITUIÇÕES

Banca examinadora:

Prof. Orientadora Maria Rita Garcia Loureiro Durand

Prof. Maria de Fátima Junho Anastasia

Prof. Fernando Luiz Abrúcio

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

EDUARDO GRANHA MAGALHÃES GOMES

CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

DEMOCRACIA, CONTROLE SOCIAL E INSTITUIÇÕES

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Administração Pública e Governo da FGV/EAESP
Área de concentração: Governo e Sociedade Civil no
Contexto Local, como requisito para obtenção de título de
mestre em Administração Pública e Governo.

Orientadora: Maria Rita Garcia Loureiro Durand

São Paulo

2003

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil).

Resumo: A proliferação dos conselhos gestores de políticas públicas enseja a avaliação do potencial desta nova institucionalidade, para aprofundar o conteúdo democrático na gestão das políticas públicas e para aumentar a eficiência destas por meio do controle social. Este estudo trata precisamente deste assunto, focalizando as dimensões representativa e deliberativa de democracia que permeiam os conselhos, bem como as possibilidades de controle sobre os governantes, sobre a política em si e sobre os resultados. Faz ainda, a partir de uma perspectiva institucionalista, o cotejamento do potencial, avaliado teoricamente, com uma abordagem institucional concreta, do Conselho Municipal de Saúde de Santo André.

Palavras-chaves: Conselho; Democracia Deliberativa; Representação; Controle Social; Instituição.

SUMÁRIO

<i>Introdução.....</i>	<i>4</i>
<i>Capítulo 1 - Questões acerca da participação democrática.....</i>	<i>17</i>
1.1 A democracia.....	17
1.2 Problemas da democracia representativa	21
1.3 Novas formas de participação da sociedade e o controle social	26
1.3.1 Governança e participação da sociedade.....	28
1.3.2 Controle social e outros controles	30
<i>Capítulo 2 - Participação e controle social no Brasil: os conselhos municipais gestores de políticas públicas</i>	<i>35</i>
2.1 Participação popular no Brasil	35
2.2 Conselhos gestores de políticas públicas: conceito	38
2.3 A febre “conselhistas” no Brasil: disseminação e dificuldades.....	40
<i>Capítulo 3 - O potencial dos conselhos municipais: representação, deliberação e controle</i>	<i>44</i>
3.1 Os conselhos e a questão da representação	46
3.2 Os conselhos e a questão deliberativa.....	50
3.3 Os conselhos, o controle e a responsabilização	56
3.3.1 As diferenças entre controle, accountability e responsabilização	57
3.3.2 O potencial dos conselhos como atores de controle social	60
<i>Capítulo 4 - A importância do design institucional e o arcabouço institucional dos conselhos de saúde</i>	<i>66</i>
4.1 A importância das instituições.....	66
4.2 Uma abordagem institucional dos conselhos.....	69
4.2.1 Regras de representação.....	74
4.2.2 Regras de deliberação	81
4.2.3 Regras de controle social.....	86
<i>Conclusão.....</i>	<i>92</i>
<i>Referências Bibliográficas</i>	<i>102</i>

Introdução

A partir da Constituição de 1988 os conselhos gestores tornaram-se instituições importantes no âmbito das políticas públicas. Decorrentes, sobretudo, dos princípios constitucionais que prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas, das legislações regulamentadoras que invariavelmente condicionam o repasse de recursos federais à sua existência e do processo de descentralização, eles se disseminaram pelos municípios e estados brasileiros. Relacionados a um extenso leque de políticas e programas, como as políticas setoriais de saúde e educação, as políticas transversais de direitos humanos, e iniciativas mais específicas, como merenda escolar, os conselhos se configuram como um novo espaço de participação da sociedade em sua relação com o Estado, ao propiciar o acesso da população e dos movimentos sociais às instâncias decisórias.

Uma dimensão de tal processo ou da chamada “febre conselhistas” (CARVALHO, 1998) é revelada por pesquisa do IBGE de 1999 que constatou uma média de 4,9 conselhos por município, totalizando 26,9 mil conselhos presentes em 99% dos municípios do país. Destaca-se ainda a alta proporção de conselhos com prerrogativas deliberativas, o que sugere o poder desta nova instituição: 82% dos conselhos de saúde, 78% dos de educação e 73% dos de criança e adolescentes eram deliberativos. (IBGE, 2001).

No entanto, a expansão quantitativa dos conselhos gestores e mesmo o seu caráter deliberativo não significam necessariamente seu sucesso em superar os desafios a eles interpostos. Este aspecto qualitativo é, realmente, mais desalentador, como revelam relatos de experiências práticas: deficiências quanto à representatividade dos conselheiros e quanto à capacidade de deliberar e impor suas decisões ao governo são freqüentemente apontadas na literatura. (CARVALHO, 1998; TEIXEIRA, 2000a). Assim, diante da importância desta nova institucionalidade, torna-se pertinente um trabalho destinado a estudar os limites e as possibilidades dos conselhos para alcançarem os objetivos propostos: a democratização da gestão das políticas públicas e maior

eficiência no controle direto da sociedade sobre os governos. Este é precisamente o propósito deste estudo.

A reflexão sobre este tema exige, porém, algumas considerações prévias. Antes de tudo, cabe lembrar que aos conselhos gestores coloca-se o desafio de constituir espaço democrático destinado a alcançar três objetivos essenciais: promover a construção da cidadania e a educação política; viabilizar a identificação e captação permanente das demandas da sociedade; e exercer controle social sobre o governo. Estes objetivos podem ser depreendidos das circunstâncias, contextos e debates que permearam a disseminação deste novo formato de participação da sociedade na gestão das políticas públicas, ao longo das décadas de 80 e 90.

A rigor, o desafio democrático colocado aos conselhos decorre das críticas ao sistema representativo. Isto é, ainda que a democracia representativa tenha se tornado inevitável nas sociedades contemporâneas, por razões de ordem demográfica e de complexificação do escopo em discussão, o instituto da representação pode, de fato, impingir uma série de obstáculos à soberania popular, decorrentes sobretudo de assimetria de informações, deliberada ou não, entre representantes e representados, de deficiências de capacidade cognitiva dos atores, e da imperfeição dos instrumentos de sanção destinados a controlar a relação de representação. (PRZEWORSKI et al., 1999). Estas considerações, associadas com o fraco desempenho social, político e econômico de vários regimes democráticos, mantêm viva a visão marxista de democracia, representada pela doutrina socialista que prega, além do sufrágio universal como direito político, objetivo último do liberalismo, o aprofundamento do processo de democratização por meio da democracia direta e a extensão, além do político, dos âmbitos sob deliberação popular. (BOBBIO, 1999, p.324).

Mas há também, implícito neste objetivo, o descontentamento com a visão contemporânea minimalista de democracia, na qual esta é reduzida a um “procedimento de eleger governantes”, desprovida portanto de valores substantivos de igualdade política, soberania popular ou alcance do bem comum. (PRZEWORSKI, 1994, p.25-26; DAHL, 1997, p.36; DAHL, 1989). Fruto

de um desencanto diante do desempenho nitidamente insatisfatório, em termos econômicos e sociais, dos regimes democráticos vigentes, esta visão procedimental justifica o esvaziamento do conteúdo democrático rousseauiano negando a existência de um “único” bem comum a ser alcançado e a possibilidade de a democracia a ele convergir. Isto é, devido à estruturação social que envolve interesses conflitantes e à impossibilidade prática de uma ampla concertação de interesses que levasse a um caminho único, torna-se bastante improvável a existência de um bem comum ou uma “vontade geral rousseauiana” nas sociedades capitalistas contemporâneas; de forma que os resultados da prática democrática não estão dados de antemão sendo, ao contrário, incertos. (PRZEWORSKI, 1994, p.25).

Mas a este esvaziamento do conteúdo democrático é contraposto, na segunda metade do século XX, o conceito habermasiano de esfera pública, que representa um espaço de natureza político argumentativa na qual indivíduos, livres e iguais, discutem e deliberam democraticamente sobre questões políticas e onde prevalece o melhor argumento. (AVRITZER, 1999, p.30-31; GOHN, 2001, p.36; COHEN, 1998, p.186). Para os ideólogos da esfera pública ou da democracia deliberativa, nestes espaços é possível simultaneamente promover uma melhor concertação de interesses e mitigar algumas deficiências do método democrático de simples agregação de preferências. Notadamente assim, o movimento conselhistas, ainda que não signifique propriamente a democracia direta, ao prescrever a participação da sociedade na gestão das políticas públicas por meio de um colegiado deliberativo, inspira-se nas críticas ao sistema representativo e na perspectiva habermasiana.¹

Particularmente no Brasil, este contexto mais amplo é ainda reforçado pelas condições em que ocorreu nossa recente transição democrática, na qual a visão da centralização decisória, identificada com o autoritarismo de vinte anos de ditadura, ajudou a promover a participação da sociedade e a descentralização das políticas públicas, prescrições afinal compreendidas pela

¹ Ressalva-se que o conceito habermasiano de esfera pública preserva a sua autonomia frente ao Estado, o que não é o caso dos conselhos dado seu caráter estatal. (AVRITZER, 1999, p.34)

Constituição Cidadã de 1988. Finalmente, é sob este contexto que os conselhos gestores de políticas públicas, com caráter deliberativo e participação direta e constitutiva da sociedade, surgem, no Brasil, como espaço institucional destinado à aprofundar o conteúdo democrático da vida política.

Desta forma, se pretendemos analisar o potencial ou mesmo o alcance dos conselhos quanto aos seus objetivos, particularmente quanto ao objetivo de constituírem espaço democrático de relação entre a sociedade e o Estado, torna-se fundamental entender a razão das críticas à democracia representativa e ao método democrático tradicional, bem como analisar as características da democracia deliberativa. Para tanto, baseado essencialmente em DAHL (1989) e PRZEWORSKI et al. (1999), apresentamos neste estudo algumas considerações sobre a teoria democrática, particularmente quanto às dificuldades de se obter, por meio do procedimento eleitoral, os desejados valores de igualdade política e soberania popular em uma sociedade capitalista complexa. Discutimos ainda as questões adicionais que incorrem durante o exercício da representação, destacando os problemas de assimetria de informação entre representante e representado, de deficiências de capacidade cognitiva e da indisponibilidade de instrumentos de sanção adequados.

Mais a frente, fundamentalmente baseados em ELSTER (1998) e COHEN (1998), discutimos as vantagens e restrições do processo deliberativo democrático, cotejando-os com os problemas da democracia representativa. Problemas estes que, concluindo nosso raciocínio, constituem desafios a serem enfrentados pelos conselhos.

Além desta questão democrática, aos conselhos também se apresenta uma questão de eficiência, referente ao cumprimento dos três objetivos específicos mencionados. Neste estudo, no entanto, apenas o terceiro objetivo, o exercício do controle social sobre os governantes, ao lado da questão democrática, constitui o objeto de análise. Os outros dois, relacionados à educação política e à identificação e captação de sinalizações da sociedade, em que pesem serem

apresentados de forma breve no capítulo 3, não serão tratados de forma mais aprofundada.

O controle social, por sua vez, refere-se aqui à responsividade direta dos governantes às demandas da sociedade e à capacidade desta em responsabilizá-los em caso contrário. Este conceito, que surge a partir da crítica de cunho político relacionada à insuficiência das eleições como mecanismo de controle sobre os representantes e sobre a burocracia, é no entanto ampliado ao incorporar atribuições que visam ao aumento de eficiência econômica e social no uso dos recursos públicos. Isto é, dentro de um contexto em que o conceito de governo, numa reação às críticas neoliberais e à crise do “Welfare State”, cede espaço ao conceito mais amplo de governança, a participação da sociedade passa a ser vista como instrumento essencial para alcançar objetivos econômicos e sociais.

Ou seja, decorrente dos movimentos afetos aos processos de Reforma do Estado que surgem a partir da década de 80, o que o conceito de governança essencialmente traz é o reconhecimento da existência e, sobretudo, da conveniência da participação ativa das estruturas de poder, localizadas fora das instituições formais de governo, para o desenvolvimento social e econômico. (ONU-HABITAT, 2002). É desta forma que novos papéis são atribuídos à sociedade civil, particularmente o de propiciar maior eficiência econômica e social no uso dos recursos públicos por meio do controle direto sobre os governos.

No Brasil esta questão do envolvimento da sociedade, com vistas à maior eficiência na aplicação dos recursos, teve um componente adicional, representado pela descentralização das políticas públicas a partir de 1988. Além de estimulada pela visão política já mencionada, que identificava a centralização decisória com o autoritarismo do regime militar, a descentralização é defendida pelo argumento, de cunho econômico, segundo o qual a provisão local e “sob medida” dos serviços públicos seria mais eficiente para aumentar o bem-estar da população. Em que pesem algumas críticas em relação a esta posição, como por exemplo sobre a desconsideração de um

eventual ganho de escala de um provimento centralizado, o fato é que ao longo da década de 90 a descentralização das políticas públicas, particularmente da política de saúde e mais recentemente da política de ensino fundamental, ocorreu e continua ocorrendo aparentemente de forma irreversível.

Apesar disto, um componente vital das políticas públicas, o seu financiamento, continuou dependente da transferência de recursos federais, o que trouxe novos problemas de coordenação ao governo central. Assim, uma forma recorrente utilizada pelo governo para abordar este desafio foi a valorização do controle pela sociedade, principalmente por meio de conselhos locais gestores de políticas públicas, cuja existência passou a ser freqüentemente vinculada ao repasse de recursos.

Desta forma, cabe também aos conselhos exercer um efetivo controle sobre os governantes, sobre as políticas públicas e sobre seus resultados, visando a objetivos econômicos e sociais. Torna-se então importante, para avaliação de seu êxito, aprofundar tal conceito e discutir as condições que o viabilizam. Este é o segundo enfoque deste estudo. Para isto, aprofundamos o conceito de controle social, sua relação com o conceito de governança e sua contextualização nos processos de reforma do Estado. Mais a frente, discutimos também as diferenças entre os conceitos de controle, responsabilização e “accountability”, recorrendo à teoria administrativa e à ciência política, e ponderamos sobre as condições e os “loci” possíveis da incidência do controle social: seja sobre os resultados das políticas, sobre as políticas públicas em si ou sobre os agentes públicos. Particularmente enfatizamos a possibilidade do controle ocorrer sem a necessidade da imposição externa, em uma espécie de responsividade “self-enforced” decorrente da introjeção de valores e princípios democráticos e republicanos pelo agente público.

Estas são portanto algumas das circunstâncias que ambientam a constatada proliferação dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, que envolvem a participação direta da sociedade. Constituindo normalmente órgãos públicos de composição paritária, distribuída entre sociedade civil e governo,

criados por lei, de caráter obrigatório vinculado ao repasse de recursos federais, com atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle, os conselhos atuam em diversas frentes, como na gestão de políticas setoriais como saúde e educação, no controle de ações focalizadas como merenda escolar ou financiamento do ensino fundamental ou ainda na atuação em temas transversais como direitos humanos e violência contra a mulher. (TEIXEIRA, 2000, p.102). Constituem assim a principal novidade em termos de políticas públicas neste novo milênio. (GOHN, 2001, p.7).

Em suma, diante do objetivo dos conselhos, qual seja o de se tornarem simultaneamente canal democrático de relação entre o Estado e a sociedade e instância de controle social sobre os governos, o presente estudo visa a avaliar o potencial dos conselhos gestores de políticas públicas, particularmente dos conselhos municipais, em superar ou contornar as deficiências do sistema democrático representativo e em exercer um efetivo controle sobre as políticas públicas. Sinteticamente, o objetivo deste estudo é avaliar o potencial dos conselhos em se tornarem, de fato, instância de controle social democrático.

Para isto estabelecemos uma definição mínima de conselho municipal gestor de política pública como um colegiado institucionalizado, composto de um pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, estes designados democraticamente, que é responsável pela gestão de uma determinada política pública. Esta definição implica, quanto à questão democrática, que os conselhos abranjam tanto aspectos representativos, uma vez que os conselheiros são representantes, quanto deliberativos, dado o seu caráter colegiado. Inicialmente quanto ao aspecto da representação, o estudo aponta, de um lado, as dificuldades relativas à pequena amplitude da participação da sociedade neste tipo de instância, mas de outro, os benefícios trazidos pelo caráter voluntário da participação e pela âmbito local e setorial em que ocorre a relação de representação. Quanto ao caráter deliberativo dos conselhos, o estudo mostra como o processo colegiado de decisão pode contornar algumas das limitações apontadas por DAHL (1989) e presentes no método democrático de tomada de decisão que se baseia na simples agregação de preferências preestabelecidas.

Em relação à questão do controle social, cabe ponderar que este objetivo é intrínseco à gestão das políticas públicas, atribuição dos conselhos gestores, na medida em que entendemos tal conceito de gestão como a formulação e o planejamento da política pública, o acompanhamento de sua implantação, a avaliação dos seus resultados e a retro-alimentação do sistema de gestão, incluindo o estabelecimento de ações corretivas e preventivas aos comportamentos e/ou eventos desviantes. Isto implica para a sociedade as prerrogativas de, ininterruptamente e não apenas nas eleições, influenciar ou decidir sobre a escolha das políticas públicas, exigir a prestação de contas no uso dos recursos, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar os governantes. No entanto, na avaliação do potencial de controle que fazemos dos conselhos, consideramos que o alcance e a profundidade deste controle são limitados. Por exemplo, a aplicação de vigorosas sanções políticas ou mesmo penais sobre os agentes públicos é improvável, não somente pela indisponibilidade institucional de fortes instrumentos de sanção punitiva, mas também devido a uma postura estratégica que visa a preservar o jogo cooperativo no interior do conselho. Isto não implica que nenhum grau de controle seja possível: o caráter deliberativo e local do conselho favorece uma melhor gestão sobre a política pública em si e sobre seus resultados, além de facilitar o compartilhamento de valores e princípios entre os agentes públicos e a sociedade representada.

A avaliação do potencial dos conselhos, quanto às dimensões democrática e de controle social, não encerra, no entanto, o presente estudo. A partir dela, em que apresentamos os limites e as possibilidades dos conselhos, procuramos discutir as condições em que a realização deste potencial se sustentaria, enfatizando uma perspectiva institucional. Ou seja, em que pese considerarmos que os resultados políticos decorrem fundamentalmente da combinação de três fatores, os determinantes estruturais, o arcabouço institucional, e o comportamento dos atores, procedemos a um exercício prático restrito ao arcabouço institucional-legal dos conselhos de saúde, particularmente do conselho municipal de saúde de Santo André, cotejando-o com toda a problematização teórica realizada. Tal ênfase no aspecto

institucional decorre fundamentalmente da importância das instituições para a explicação dos fenômenos e resultados políticos e econômicos, o que vem sendo resgatado ao centro do debate acadêmico pela corrente teórica do neoinstitucionalismo. Isto é, ao lado das condições estruturais, âmbito dominante de análise das Ciências Sociais nas décadas de 60 e 70 na qual o estruturalismo marxista é a maior referência, e ao lado da ênfase no comportamento individual e utilitário dos atores políticos, particularmente trabalhado pela Teoria da Escolha Racional, as instituições surgem como variáveis importantes, seja porque constituem o cenário no qual os atores adaptam-se estrategicamente, seja porque podem promover a alteração de suas próprias preferências.

Além disso, em um regime liberal democrático é improvável a ocorrência de mudanças profundas e abruptas nas condições estruturais vigentes ou no comportamento dos atores relevantes. Apenas processos de ruptura ou revolucionários poderiam promover alterações, por exemplo, na estrutura de classes de uma sociedade. Assim, em que pese também ser improvável mudanças radicais no arcabouço institucional, em um regime democrático esta é a via legítima para as mudanças possíveis. Por meio das alterações institucionais é que produziremos efeitos, ainda que paulatinos, nas estruturas e nos comportamentos. Ou seja, inicialmente é por meio das instituições que podemos mitigar os limites e valorizar as possibilidades apontadas para os conselhos realizarem o seu potencial democrático e de controle sobre as políticas públicas.

Quanto à escolha do Conselho Municipal de Saúde de Santo André, para a realização deste exercício prático visando a identificar como os problemas teóricos podem ser institucionalmente abordados, ela se justifica por duas razões: pelo conteúdo da política e pela orientação participativa e democrática do governo local. A política de saúde é considerada, entre as políticas sociais, a que mais avançou em termos de descentralização (ALMEIDA, 1996). Em maio de 2002, por exemplo, havia 5537 municípios habilitados no Sistema Único de Saúde, o que também significa, pertinente ao objeto deste estudo, que possuíam conselho municipal de saúde institucionalizado, uma vez que

isto é uma exigência à habilitação ao SUS. Além disso, o conselho de saúde talvez seja potencialmente o mais consolidado no Brasil, dada a história de lutas comunitárias por saúde nos anos 70 e ao movimento sanitarista. CARVALHO (1998), por exemplo, cita um estudo envolvendo 1422 secretários municipais de saúde, segundo o qual 62,7% deles consideraram o Conselho de Saúde “a força municipal mais influente na definição das prioridades em saúde, bem acima do Legislativo, de políticos isolados e de outros órgãos municipais”.

Em relação à escolha do município de Santo André, governado pelo Partido dos Trabalhadores entre 1989 e 1992 e a partir de 1997, a orientação participativa e democrática do governo pode ser exemplificada por algumas iniciativas como o Orçamento Participativo, o planejamento participativo de longo prazo, denominado Cidade Futuro, ou mesmo pela Ouvidoria da Cidade, cujo ouvidor é eleito autonomamente por um colegiado da sociedade civil. Além disso e particularmente em relação à política de saúde, a atual legislação municipal que institucionalizou o conselho foi discutida e aprovada pelo atual governo, inclusive resgatando direitos que a gestão de 1993 a 1996 havia retirado dos conselhos de saúde, como o seu caráter deliberativo. (RIBEIRO, 1999)

Assim, no caso em análise, as regras institucionais correspondem à legislação, decretos, portarias e regimentos federal e municipal, que prescrevem a composição do conselho de saúde de Santo André, a forma de escolha dos conselheiros, suas atribuições e deveres, o âmbito de sua atuação, os instrumentos de sanção disponíveis, os procedimentos para a tomada de decisão, dentre outras regras.

Em suma este é o escopo do presente estudo: avaliar o potencial dos conselhos municipais gestores de políticas públicas em exercer um controle social democrático e, a partir deste potencial, verificar, por meio do exemplo prático de um arcabouço institucional-legal, como podem ser abordados os limites e as possibilidades dos conselhos e quais novas dificuldades podem surgir.

Para isto, o presente estudo está organizado da seguinte forma. No capítulo 1 apresentamos algumas considerações sobre a teoria democrática, particularmente quanto às dificuldades de se obter os desejados valores de igualdade política e soberania popular em uma sociedade capitalista complexa. Ressaltamos também, como já mencionado, as dificuldades associadas ao método democrático de tomada de decisão, notadamente em sua forma agregativa. Discutimos ainda os problemas adicionais introduzidos pelo inevitável instituto da representação democrática, justificado por questões demográficas e de complexificação do escopo, mas cujas assimetrias de informação e capacidade cognitiva comprometem a relação entre representante e representado.

Na terceira seção do capítulo 1, um pouco como resposta aos problemas dos sistemas democráticos clássicos, mas essencialmente visando à maior eficiência na utilização dos recursos públicos, são apresentadas novas formas de participação da sociedade no poder. Com estes objetivos discutimos, dentro do contexto da década de 90, os conceitos de governança e controle social.

O capítulo 2 trata da realidade concreta do controle social no Brasil por meio dos conselhos gestores. Para isto discutimos os fatores motivadores que levaram à sua institucionalização, particularmente a abertura destes novos canais de participação da sociedade pela Constituição Federal de 1988 e a questão da descentralização das políticas públicas. Procuramos ainda estabelecer uma definição mais precisa de conselho gestor de política pública e apresentamos relatos sobre as principais dificuldades e desafios enfrentados no dia a dia dos conselhos.

No capítulo 3, tendo como pano de fundo os problemas democráticos teóricos e as dificuldades concretas dos conselhos, procedemos a uma avaliação do seu potencial em superá-los, particularmente focando os conselhos municipais. Abordamos inicialmente a dimensão representativa dos conselhos quanto ao seu potencial de, em atenuando os déficits de representação comuns ao sistema parlamentar, promover um processo democrático de designação e controle dos conselheiros. Ressalvamos assim que sua legitimidade não

advém mesmo de um processo universal de participação da sociedade, como nas eleições parlamentares, o que no entanto pode ser atenuado pelo caráter voluntário e pelas características locais e setoriais da política pública em questão.

Em seguida, destacamos o grande potencial que tem a dimensão deliberativa dos conselhos em viabilizar a igualdade e a democracia na gestão da política pública. Essencialmente, consideramos como o processo deliberativo contribui para diminuir a assimetria de informações e as demais desigualdades de recursos presentes na sociedade, permitindo a concertação de interesses diversos e a tomada de decisão compartilhada.

Terminamos o capítulo 3 avaliando um objetivo mais específico do conselho, que é o de exercer o controle social sobre o governo, incluindo aqui a viabilização de maior responsividade às demandas da sociedade e de responsabilização dos governantes ou dos desvios da política pública em si. Neste ponto, ressaltamos as dificuldades institucionais e estratégicas para o conselho vir a ser, de fato, uma instância de responsabilização, mais propriamente de sanção punitiva, dos atores estatais. No entanto, apontamos seu potencial de gestão e controle ativo sobre os rumos da política em si e também a possibilidade de exercer um controle mais subjetivo, decorrente do compartilhamento de valores e princípios públicos entre a sociedade e os agentes públicos.

Finalmente, no quarto capítulo, partindo de uma perspectiva institucionalista, que valoriza o papel das instituições na conformação da estratégia dos atores e na formação ou modificação de suas preferências, avaliamos as condições institucionais favoráveis à realização do potencial dos conselhos, em suas dimensões representativa, deliberativa e quanto ao seu objetivo de controle. Para isso, sem a pretensão de generalização, utilizamos como exemplo prático o arcabouço institucional-legal do Conselho Municipal de Saúde de Santo André, cotejando-o com as possibilidades e dificuldades teóricas apontadas nos capítulos anteriores.

Ao fim, defendemos a importância de se pensar cuidadosamente o “design” institucional dos conselhos gestores de políticas públicas, como forma de favorecer a realização de seu potencial, valorizando as características positivas inerentes ao formato e mitigando as dificuldades que ameaçam tal inovação.

Capítulo 1 - Questões acerca da participação democrática

“En sí, la exigencia de la rendición de cuentas traduce, en su sentido más primigenio, la conciencia de que para que el poder sea democrático no basta que derive de fuentes legítimas, sino que es preciso que su próprio ejercicio sea también legítimo, ...”
(CUNILL GRAU, 2000, p. 270).

1.1 A democracia

A análise das experiências democráticas de diversos países nas últimas décadas levou a um certo desapontamento com os resultados obtidos. Como destaca PRZEWORSKI (1994, p. 57), “a experiência histórica tem demonstrado que a democracia é compatível com a pobreza e a desigualdade social e com a opressão nas fábricas, nas escolas, nas prisões e nas famílias”. Este desencanto com a democracia levou os cientistas políticos a repensarem a teoria democrática e proporem novas concepções, alternativas à concepção democrática rousseniana que encerra valores substantivos relacionados à igualdade política e à soberania popular e, como decorrência, ao alcance do bem comum supostamente daí derivado.

Estas novas concepções são pragmáticas e minimalistas em termos de valores, reduzindo a democracia a um método de eleger governantes, em que há vencedores e perdedores, e os cidadãos guardam um certo nível de controle sobre os governantes (PRZEWORSKI, 1994, p.25-26, DAHL, 1997, p.36; DAHL, 1989). Esta visão procedimental da democracia busca explicação para a constatada longevidade de muitos regimes democráticos, mesmo destituídos dos resultados sócio-econômicos idealizados, nos incentivos que o modelo oferece aos perdedores. Incentivos estes que decorrem de avaliações de custo - benefício entre permanecer no modelo ou subverter a ordem democrática. Na explicação de DAHL (1997, p.19), por exemplo, os custos da subversão aumentam com o aumento do número de atores políticos, estando a

sorte da democracia determinada, portanto, pelo grau de pluralismo da sociedade em análise.

Assim para estes autores talvez o único valor substantivo do modelo, mas não menos importante, refira-se à garantia contra a violência arbitrária e o correlato estímulo a convivência tolerante, acrescido da capacidade, nem sempre plena, dos eleitores punirem ou premiarem periodicamente os representantes nas eleições.²

As teorizações, a respeito das causas deste distanciamento da realidade com a democracia e seus ideais, são várias. Mas fundamentalmente, como coloca SARTORI (1994, p.75), “é o idealismo, não o realismo, que produz a desilusão”. Nesta linha, PRZEWORSKI (1994, p.33) questiona, por exemplo, a existência de um bem estar comum a ser alcançado, como idealizava Rousseau, e também a suposição de que o processo democrático a ele convergisse. Ambos, a existência de um bem comum, de uma vontade geral, e a convergência a ele, são bastante improváveis no contexto da democracia contemporânea, dada a própria estrutura de relações sociais em que predominam interesses conflitantes e as dificuldades relativas a um amplo debate público que permitisse a escolha de um caminho único.

Outra abordagem teórica que visa a explicar os insucessos dos regimes democráticos em alcançar o ideal rousseaniano de igualdade é feita por DAHL, ao identificar deficiências, em grande medida inevitáveis, no próprio rito procedimental da democracia. Ele enumera oito condições que seriam necessárias, nos períodos eleitorais (ou de votação) e entre eleições, para que a democracia maximizasse os ideais de igualdade política e soberania popular. A enumeração destas condições, por si só, já sugere a complexidade de se obter valores superiores com o método democrático.

² FRIEDRICH (1941, citado em SARTORI, 1994, p.209) reforça um pouco esta última visão com sua regra das “reações antecipadas”. Em que pese a democracia ser vista meramente como um método competitivo, a expectativa de se submeter periodicamente ao escrutínio público nas eleições pode produzir resultados substantivos. A democracia seria então o “subproduto de um método competitivo de renovação de lideranças”.

No período eleitoral, as condições necessárias seriam (DAHL, 1989, p.70):

1. o voto de cada eleitor seria uma manifestação autônoma de preferência entre as alternativas apresentadas;
2. cada manifestação teria o mesmo peso;
3. a alternativa mais votada seria declarada a vencedora;
4. qualquer membro que considerasse uma alternativa qualquer preferível às alternativas disponíveis para votação, poderia inseri-la entre as apresentadas à votação;
5. todos os indivíduos deveriam possuir informações idênticas sobre as alternativas;
6. as alternativas vencedoras (líderes ou políticas) substituiriam as alternativas perdedoras;
7. as ordens dos servidores públicos eleitos seriam executadas.

Após as eleições, no interstício eleitoral, seria ainda necessário que:

8. todas as decisões tomadas entre as eleições fossem subordinadas, decorrentes ou executivas das decisões tomadas durante a fase de eleição, que seguissem as sete condições mencionadas; ou que as novas decisões tomadas durante o período entre eleições também fossem determinadas pelas sete condições precedentes, operando, contudo, sob circunstâncias institucionais diferentes.

Para DAHL um sistema político com graus relativamente altos nestas oito condições, é considerado a democracia possível. Mas qualquer análise destas condições já sugere o quão distante esta democracia possível, a democracia real, está da democracia ideal.³

³ O que inclusive leva DAHL a propor a designação dos modelos existentes por poliarquias (DAHL, 1989, p.31), que seriam "regimes relativamente (mas incompletamente) democráticos". Do que discorda SARTORI (1994, p.23) ao lembrar a função persuasiva do termo democracia, ou seja, em que pese a democracia real ser muito diferente da democracia normativa (ideal), a primeira reflete a segunda. Um empobrecimento dos ideais e valores na teoria normativa leva, em alguma medida, ao empobrecimento do conteúdo democrático observado na prática. "...a democracia precisa tanto de realismo (percepção dos fatos) quanto de idealismo (a pressão do valor sobre os fatos)". (SARTORI, 1994, p.225)

Antes de tudo, a abordagem de DAHL não discute com profundidade as condições que ambientam o período pré-eleitoral, justamente o período no qual há a formação das preferências que se manifestarão na votação. É razoável inferir que a desigualdade dos recursos distribuídos na sociedade, sejam políticos ou econômicos, leva à conformação de determinadas preferências que, muitas das vezes, foge ao próprio interesse do eleitor “soberano”.

Se não bastasse, na votação propriamente dita também há uma série de problemas e de condições irrealizáveis. As condições 1 a 3 e 6 são, a rigor, possíveis e constatadas nos sistemas democráticos conhecidos, ainda que para isso, consideramos os votos brancos, nulos e abstenções como manifestações de preferência e desconsideramos a possibilidade de manipulação das preferências antes das eleições, preservando a autonomia do eleitor. Quanto a condição 6, a imperatividade das políticas escolhidas, a possibilidade de seu atendimento nos sistemas conhecidos depende de uma atenuante: estas alternativas vencedoras serem apenas macro políticas orientadoras, de conteúdo genérico, e não mais que isto.

As condições 4 e 5 são inegavelmente mais difíceis de se constatar e, a meu ver, impossíveis em escalas maiores que um pequeno colegiado de escopo reduzido. A sétima condição, em alguma medida similar a sexta condição, nos remete às concepções idealizadas de burocracia, fiel cumpridora das ordens dos políticos, e do político, fiel representante dos interesses dos eleitores.

Além disso, as condições enumeradas não dão conta de questões relativas às diferenças de intensidade das preferências que os diversos atores políticos possam legitimamente ter, o que reduz a conveniência da segunda condição, nem da variação das preferências no tempo, o que reduz a precisão da oitava condição.⁴

⁴ É interessante a discussão de SARTORI (1994, p.303) sobre esta questão das intensidades quando afirma que, a rigor, em que pese a regra da maioria, o que de fato prevalece é um “governo das minorias intensas”.

Enfim, nas sociedades complexas da atualidade não há condições razoáveis para se esperar a realização dos ideais rousseanianos pelo método democrático, uma vez que o próprio procedimento democrático não é igualitário e não permite uma real expressão da soberania popular.

Cabe ressaltar, no entanto, que ao par do desencanto que tais constatações possam gerar, os valores instrumentais que o método democrático encerra já são suficientes para justificá-lo. Como sintetiza BOBBIO (1986, p.37) “o conteúdo mínimo do estado democrático não encolheu: garantia dos principais direitos de liberdade, existência de vários partidos em concorrência entre si, eleições periódicas a sufrágio universal, decisões coletivas ou concordadas (nas democracias consociativas ou no sistema neocorporativo) ou tomadas com base no princípio da maioria, e de qualquer modo sempre após um livre debate entre as partes ou entre os aliados de uma coalizão.”

1.2 Problemas da democracia representativa

Entre os modelos democráticos, a democracia representativa tornou-se o modelo factível das sociedades contemporâneas. O suporte para esta afirmação é encontrado, fundamentalmente, em justificativas de ordem demográfica e de complexificação do escopo, normalmente em contraponto à perspectiva ensejada pela democracia grega. Cabe aqui, por exemplo, o destaque de SARTORI sobre as diferenças que separam a democracia moderna e as democracias antigas, particularmente da *pólis* grega, modelo sempre evocado pelos democratas mais radicais e que se aproximava muito da democracia direta. SARTORI (1994a, p.36) ressalta que não apenas as diferenças demográficas e geográficas, por seu turno já suficientes, impuseram um modelo alternativo ao modelo grego, mas também as diferenças de objetivos e valores. “Em mais de dois mil anos, a civilização moderna enriqueceu, modificou e articulou suas metas valorativas. Experimentou o cristianismo, o humanismo, a Reforma, uma concepção de “direitos naturais” da lei natural, e o liberalismo.” Assim, o conceito de ideal democrático que

temos hoje é substancialmente diferente dos antigos gregos. Nada mais razoável que os meios para tentar alcançá-los também o sejam.

Desta forma, além das questões já enumeradas envolvendo a própria democracia, relativas ao fato de o regime não encerrar valores substantivos e sua prática não permitir, a rigor, a expressão da soberania popular, problemas adicionais foram introduzidos com o inevitável instituto da representação. Rousseau, por exemplo, um dos críticos mais ácidos da representação na democracia, era radicalmente cético: “o povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois o é somente durante a eleição dos membros do parlamento; logo que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada.” (ROUSSEAU, citado em NASCIMENTO, 1998, p.235)

Mesmo SARTORI, crítico de alternativas como a democracia direta, também reconhece a precariedade das eleições para garantir a representação: “em particular, as decisões eleitorais são, enquanto decisões, muito vagas: decidem apenas, ou em geral, `quem vai decidir`. (1994, p.192). Opinião esta compartilhada por BOBBIO (1986) que lembrava que nas eleições não se escolhe “o que” será feito, o que podia encerrar valores substantivos, mas “quem” fará.

Esta preocupação com a representação também está presente nas oito condições de DAHL abordadas acima, principalmente naquela relativa à imperatividade dos representantes implantarem as alternativas vitoriosas nas eleições.⁵

Mas quais os problemas do sistema representativo? PRZEWORSKI et al. (1999, p.2) utiliza a definição sumária de PITKIN (1967) para representação: “agir no melhor interesse do público”. Esta definição suscita a primeira questão: é possível pensar no interesse do representado segundo o seu próprio ponto de vista, mas também segundo o ponto de vista do representante. A possível diferença entre estas duas visões decorre fundamentalmente do acesso à

⁵ Como veremos mais a frente, esta imperatividade pode mesmo não ser desejável.

informações e de processos cognitivos, mas também de questões funcionais relativas à própria divisão de trabalho que naturalmente existe entre representantes e representados. Esta diferença de visão, no entanto, torna-se um sério desafio à representação democrática.

Outras considerações de PRZEWORSKI et al. (1999, p.5 a 8) referem-se à distinção entre representação, “responsiveness” e “accountability”⁶. A representação é uma relação estabelecida entre interesses e resultados, enquanto podemos afirmar que um governo é responsivo quando implanta políticas vinculadas às sinalizações emitidas pelos eleitores. Este governo responsivo, entretanto, pode não ser representativo se os resultados obtidos pelas políticas escolhidas não convergirem para os interesses dos representados. Ou seja, a correspondência entre representação e responsividade somente ocorreria se o eleitor tivesse as informações necessárias para escolher a política que realizasse seus interesses, processasse corretamente estas informações e se o governo fosse competente para implantá-las. Certamente que algumas destas condições podem não estar presentes, permitindo uma dissonância entre a representação e a responsividade.

Outra relação que se estabelece no sistema representativo democrático refere-se à possibilidade de sanção a que está submetido o representante. As eleições periódicas, por exemplo, são vistas como o mecanismo que permite ao cidadão manter ou reconduzir ao cargo os bons representantes e destituir os ruins. Ser “accountable” é portanto ser passível de uma punição caso os resultados, vistos retrospectivamente, não sejam satisfatórios, ou de uma recondução ao cargo em caso contrário. “Accountability” é assim uma relação entre resultados e sanções. No entanto, assim como no caso do governo responsivo, a rigor não há necessidade de ser “accountable” para ser representativo. Como coloca PITKIN (1967), citado por PRZEWORSKI et al.

⁶ Em lugar de “responsiveness” serão usados os termos (talvez neologismos) responsividade e responsivo. Para “accountability” será usado responsabilização, em que pese este último abranger uma conotação moral de introdução de valores públicos pelo “agente”, não

(1999, p.165), “reeleição não é uma boa prova que ele é um governo representativo; prova no máximo que os eleitores pensam assim.” Mais uma vez a questão da disponibilidade da informação e da capacidade cognitiva do receptor da informação tornam-se fundamentais, além é claro da existência de mecanismos de sanção.

As dificuldades relacionadas acima acabaram tornando ponto pacífico a assunção que o mandato do representante não é e não deve ser imperativo, em que pesem os cidadãos serem livres para discutir, criticar e demandar durante toda a vigência do mesmo.

Se não bastassem estes problemas de pontos de vista divergentes, a segunda questão envolvida na representação se refere à eventual dissonância entre os interesses do representante e dos representados. PRZEWORSKI et al. (1999, p.3) enumera quatro razões genéricas que poderiam levar os representantes a agir segundo o interesse dos representados⁷:

1. Os representantes tem espírito público e permanecem assim durante o mandato;
2. Ainda que os candidatos a representantes tenham interesses, motivações e competências diferentes, os cidadãos usarão seu voto para selecionar efetivamente aqueles cujos interesses coincidem com os dos eleitores ou aqueles que são e permanecerão devotos ao serviço público enquanto em exercício;
3. Ainda que algum representante queira perseguir interesses diferentes do interesse público, os cidadãos usam seus votos efetivamente para ameaçar e destituir o representante;
4. A separação de poderes no governo, que permite efetivos “checks and balances”, conduz a agir no melhor interesse público.

presente na conceituação de “accountability”. (CUNILL GRAU, 2000, p.269)

⁷ Aqui supõe-se que os interesses dos representados coincidem com o interesse público. Caso sejam interesses particulares, as garantias são ainda menores.

As duas primeiras razões não são irrealizáveis mas notadamente difíceis de acontecer. A primeira encontra seu limite na atração que o cargo de representante pode exercer sobre os cidadãos e que, a rigor, não é pequeno. Como lembra LANE (1979), citado por PRZEWORSKI (1994, p.45) “o principal problema do poder político é que ele gera ganhos crescentes de escala”, o que torna o cargo extremamente atraente para muitos, não somente àqueles de espírito público. A segunda razão seria uma forma razoável de se garantir uma boa representação, desde que os eleitores estivessem com as informações verdadeiras sobre os candidatos e não sofressem qualquer tipo de manipulação. Esta condição também recai nos problemas de informação e cognição já mencionados.

A terceira razão é mais factível mas imperfeita, como já discutido acima ao tratar de “accountability”, além de não tratar do período entre eleições. Finalmente a quarta razão, inspirada fundamentalmente em Montesquieu e adotada em diversos países democráticos, como o Brasil e os EUA, ilude-se com uma divisão de poderes fortemente delimitada e precisamente equilibrada. A realidade revela uma fronteira fluida entre os poderes, em que a troca de atribuições entre legislativo e executivo é comum, em que ocorre a politização de uma burocracia concebida originalmente como mera executora das leis e onde há tentativas constantes de cooptação de um poder pelo outro, valendo-se dos recursos distribuídos de forma desequilibrada.⁸

Finalmente, esta questão da divergência de interesses, entre representantes e representados, ainda torna-se mais complexa devido à possibilidade do agravamento deliberado da assimetria de informações entre as partes. PRZEWORSKI (1998, p.45) lembra que a relação estabelecida entre eleitores e políticos é uma relação do tipo “agente-principal”, onde os “agentes” detém informações e conhecimentos necessários à consecução das atividades sob sua responsabilidade; informações que os eleitores (“principals”) não possuem.

⁸ Claramente, como frisa DAHL (1989) legislativo, judiciário e executivo também não se constituem nas únicas forças políticas presentes no jogo democrático, o que afeta o equilíbrio idealizado pela separação de poderes de Montesquieu.

No entanto, adicionalmente aos problemas presentes numa relação “agente-principal” mais prosaica, como a que ocorre entre proprietários de veículos e mecânicos, a relação entre os políticos e os representados apresenta uma diferença fundamental: os políticos eleitos, enquanto legisladores, têm a prerrogativa de definir o que os “principals” devem saber e podem fazer, além de coagi-los a fazer (PRZEWORSKI et al., 1999, p.24).

Portanto, os problemas envolvendo a democracia representativa referem-se fundamentalmente a duas questões: a disponibilidade de informações e de capacidade cognitiva, algo naturais dada a necessária divisão de trabalho entre representantes e representados; e a dissonância de interesses entre estas duas partes.

Cabe ressaltar que um conjunto contendo alguns representantes com espírito público, alguns canais de informação e de esclarecimento imparciais e mecanismos de “checks and balances” com algum grau de eficiência é uma condição perfeitamente factível e observável na sociedade atual. Sua existência promove algum grau de representação, maior ou menor, mas suficiente para garantir a viabilidade e a perpetuação da democracia representativa em diversos países. O que não impede que aprimoramentos ou complementações sejam sempre buscados, como veremos na seção seguinte.

1.3 Novas formas de participação da sociedade e o controle social

A despeito dos problemas relacionados à representação, as eleições dos representantes guardam um papel central na relação entre a sociedade e os governos. Mesmo considerando os limites já esboçados, é quase exclusivamente por meio delas que, nos regimes democráticos tradicionais, a sociedade manifesta-se diretamente, sinalizando as políticas desejadas e responsabilizando os governantes pelas ações praticadas e pelos resultados obtidos e/ou percebidos. Neste regimes, é portanto nas eleições que as limitações do método democrático, em ser democrático, interagem com a vontade popular, consubstanciando-se na decisão tomada pela população.

Esta realidade, no entanto, tem apresentado mudanças nas últimas décadas com o surgimento de novas formas de participação ininterrupta da sociedade, durante a vigência dos mandatos dos representantes. Estes novos canais visam, de um lado, a ampliar o conteúdo democrático da vida política, a partir de uma visão crítica do sistema representativo, e de outro, a propiciar maior eficiência econômica e social no uso dos recursos públicos, dentro do contexto atual de reforma do Estado. Podemos ainda dizer que estes novos mecanismos de participação procuram ser simultaneamente espaço de educação política e de construção e exercício da cidadania e também fóruns democráticos destinados ao controle do cumprimento dos compromissos feitos pelos governantes e à identificação e captação de novas sinalizações de políticas.

Como exemplos destas novas formas de participação, cada qual com maior ênfase em um ou outro objetivo, podemos citar as audiências públicas normalmente realizadas pelos legislativos para debater projetos, as ouvidorias ou “ombudsman” destinadas a mediar reclamações e denúncias dos cidadãos quanto aos serviços públicos, os conselhos gestores de políticas públicas que têm participação da população e os referendos.

Todas estas iniciativas procuram viabilizar uma maior e mais constante proximidade com a sociedade, seja com objetivos políticos, econômicos e/ou sociais. No entanto, o poder decisório desta parcela da população presente nestes novos canais varia de um mecanismo de participação a outro. De toda forma, naquelas instâncias nas quais a sociedade toma decisões, nas quais a sociedade faz escolhas, como por exemplo nos conselhos deliberativos, as deficiências do método democrático, apontadas por DAHL para o caso das eleições, tornam-se também uma questão relevante. Este é um dos assuntos de interesse deste estudo: circunscrito a um destes novos mecanismos de participação, os conselhos municipais gestores de políticas públicas, procuramos avaliar se estes conseguem mitigar as deficiências associadas ao método democrático de tomada de decisão, particularmente em relação ao controle do cumprimento dos compromissos e à conseqüente

responsabilização dos governantes, ou se incorrem nos mesmos problemas constatados nas eleições.

Mas antes de tratar especificamente destes conselhos, atores por sua vez de uma categoria mais ampla de controle, o controle social, cabe mencionar o contexto em que se inserem.

1.3.1 Governança e participação da sociedade

Como já mencionado, a novidade em termos de controle sobre os governantes nas últimas décadas refere-se a novos mecanismos que se valem da sociedade como agente central, uma vez que, além das razões relativas a valores democráticos, a participação da sociedade passou também a ser vista como instrumento de boa governança, um conceito mais amplo que o conceito de governo e que encerra objetivos econômicos e sociais.

As razões históricas desta nova visão são encontradas na premente necessidade de relegitimação social e política do Estado em diversos países, enfraquecidos pelas crises econômicas, pelos seus permanentes e até crescentes déficits sociais e, enfim, pelo refluxo da crítica neoliberal, o que levou a profundas alterações no modelo do Estado de Bem-Estar vigente. Neste contexto a minimização do Estado e, em contrapartida, o privilegiamento do mercado e da sociedade, mesmo que aqui apenas como espaço de manifestação dos interesses privados, consistiram a tônica da retórica neoliberal.

Entretanto, em que pese tal retórica, as mudanças em curso na sociedade nestes processos de reforma têm levado a conformações intermediárias: nem uma sociedade apática diante de um Estado assistencialista nem um extremado individualismo liberal. Como menciona TELLES (1994, p.46) “entre o projeto estatista de sociedade e o modelo privatista do mercado, a sociedade civil está emergindo como alternativa de conciliar desenvolvimento, equidade e justiça social.”

Acredito que a justificativa para esta conciliação é encontrada num contexto em que a configuração tradicional dos governos, principalmente relativa a sua função executiva, cedeu espaço ao conceito mais amplo de “governança” ou “o exercício da autoridade política, econômica e administrativa no gerenciamento dos assuntos do país em todos os níveis, (...) compreendendo mecanismos, processos e instituições pelos quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos, encontram suas obrigações e medeiam suas diferenças.” Fundamentalmente este conceito reconhece a existência e, sobretudo, a conveniência da participação ativa das estruturas de poder localizadas fora das instituições formais de governo, no desenvolvimento sustentável dos países. É desta forma que novos papéis são atribuídos à sociedade civil, ao setor privado, aos outros níveis de governo ou às organizações não-governamentais, dentre outros agentes. (ONU-Habitat, 2002).

Este conceito de governança, em que pese enxergar primeiramente o envolvimento da sociedade como um recurso para aumentar a eficiência econômica e social do Estado, acaba por convergir com algumas demandas políticas de viés marxista que advogam o aprofundamento do conteúdo democrático da vida política. BOBBIO, por exemplo, ao pensar a evolução da democracia política real, defendia a ampliação dos espaços democráticos: “percebe-se que uma coisa é a democratização do Estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos), outra coisa é a democratização da sociedade, donde se conclui que pode muito bem existir um estado democrático numa sociedade em que a maior parte de suas instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governadas democraticamente”. E continuava “hoje, se se quer apontar um índice de desenvolvimento democrático este não pode mais ser o número de pessoas que têm direito de votar, mas o número de instâncias (diversas daquelas políticas) nas quais se exerce o direito de voto; sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado de democratização num dado país o critério não deve mais ser o de “quem” vota, mas o do “onde” se vota (e fique claro que aqui entendo o “votar” como o ato típico e mais comum do participar, mas não

pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto)". (BOBBIO, 1986, p.55-56).

Esta posição de BOBBIO coaduna com a perspectiva de uma boa governança, uma vez que esta enseja a criação de novos espaços públicos e a incorporação de atores não-estatais, oriundos do mercado e da sociedade, na gestão da coisa pública. É neste contexto portanto, de cessão pelo Estado da exclusividade na elaboração, consecução e gestão de políticas públicas e na prestação de serviços públicos, que a participação da sociedade ganha novas dimensões, não apenas como recurso político, mas também econômico e social, visando a aumentar a eficiência na utilização dos recursos e a eficácia das políticas públicas. Ou seja, como coloca GOHN (2001, p.43), estes novos mecanismos participativos incluídos na governança se baseiam no engajamento popular como um recurso produtivo central, utilizando da participação como fonte de informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, gerando conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias para resolução dos problemas e dos conflitos envolvidos. Atributos aos quais poderíamos acrescentar a função de controle da sociedade sobre os governantes, com vistas ao aumento da eficiência na alocação dos recursos públicos. Pode-se sugerir afinal que, à participação democrática entendida como um valor político em si, a estes novos mecanismos está associada uma participação da sociedade como valor instrumental para o desenvolvimento social.

1.3.2 Controle social e outros controles

Como já mencionado, os novos espaços de participação democrática são estruturados com diversos objetivos, como o de constituírem espaços de construção da cidadania ou em fóruns de identificação e captação de demandas da sociedade, e também em espaço destinado a viabilizar o controle permanente da sociedade sobre os governantes. Entretanto, em que pese a sociedade, nos regimes democráticos tradicionais, não estar a rigor diretamente presente nos interstícios eleitorais, há arranjos institucionais

próprios que cuidam, ou pretendem cuidar, do controle e da responsabilização ininterrupta dos governos no período compreendido entre as eleições, bem como da identificação e da captação de novas sinalizações de políticas pela sociedade. Estes arranjos são importantes, uma vez que complementam os novos mecanismos de controle, que serão vistos mais a frente.

Em seção anterior foi colocado que PRZEWORSKI et al. (1999, p.3) faz menção aos “checks and balances” entre os poderes constituídos, como uma das possíveis garantias para que os representantes agissem no melhor interesse público. De fato, há uma série de mecanismos institucionais envolvendo a divisão de poderes que busca promover um controle mútuo entre eles, com vistas fundamentalmente a garantir valores liberais, associados à limitação de poder e à garantia contra o uso do poder tirânico, e valores republicanos, relativos ao respeito à lei e à coisa pública (CLAD, 2000, p.32).

Particularmente na divisão clássica de poderes entre executivo, legislativo e judiciário, é possível identificar algumas prerrogativas que determinado poder constituído possui e que representa uma forma de controle externo sobre o outro. Citando alguns exemplos, o controle parlamentar sobre o executivo pode ser usualmente observado na exigência deste último submeter o orçamento à aprovação do legislativo ou mesmo na necessária aprovação das nomeações para funções importantes do executivo, como a submissão ao Senado do indicado para a presidência do Banco Central no Brasil. Quanto a questão relativa a “ouvir a sociedade” no período entre eleições, torna-se cada vez mais freqüente a realização de audiências públicas pelos parlamentos, ou mesmo pelo poder executivo, para discutir projetos de lei ou programas governamentais; além da possibilidade constitucional da realização de referendos, como ocorreu no Brasil no início da década de 90, quanto a escolha entre presidencialismo e parlamentarismo.

Afora este controle parlamentar que encerra aspectos políticos outras formas, também clássicas de controle entre os poderes, constituem mecanismos essencialmente burocráticos de verificação do cumprimento dos procedimentos e da legislação. Os principais objetivos destes controles são republicanos, ou

seja, destinados fundamentalmente a zelar pela probidade e impessoalidade dos atos dos agentes governamentais no manejo da coisa pública, respeitando os direitos dos cidadãos. Alguns exemplos destes controles são as comissões administrativas de fiscalização financeira e corregedorias, ambas internas aos executivos, mas também os organismos externos como os tribunais de contas e o Poder Judiciário (CLAD, 2000, p.43). No Brasil, ultimamente tem se destacado o Ministério Público como um importante controlador sobre o executivo.

No entanto, o deslocamento da responsabilidade pela gestão da coisa pública do governo para os atores de uma boa governança enseja a criação de novas formas de controle, em complementação aos controles clássicos, parlamentar e judicial, mais adequados a uma perspectiva onde a centralidade não é mais exclusiva do governo ou dos três poderes constituídos.

Algumas destas novas formas de controle, conforme recente livro do CLAD (2000), são o controle por concorrência administrada, o controle por resultados e o controle social. O primeiro constitui-se basicamente em uma forma de controle tipicamente de mercado, baseado no estabelecimento ou no acirramento administrado da competição entre prestadores de serviços públicos, estatais ou não, com vistas a “quebrar” os monopólios na prestação dos serviços e propiciar ao usuário-cidadão a possibilidade de “saída”, o que levaria a pressões permanentes por maior eficiência e eficácia na prestação do serviço. Por sua vez, o controle por resultados consiste no estabelecimento de metas e resultados a serem alcançados, sob os quais as organizações privadas ou públicas, financiadas com recursos públicos, ficam comprometidas. A avaliação retrospectiva dos resultados obtidos torna-se a condição para a renovação dos compromissos ou a suspensão dos mesmos. Estes controles inserem-se na agenda de reforma do Estado dentro da perspectiva de uma mudança da lógica burocrática, onde há um excessivo apego aos procedimentos e regras (meios), para uma lógica gerencial, de ênfase nos resultados.

A terceira nova forma de controle é o objeto deste trabalho. Mas cabe destacar que as formas de controle não são alternativas, mas complementares. Assim como a sociedade, como consumidora, tem um papel importante na definição de quem permanecerá no mercado no caso da concorrência administrada, também é comum haver colegiados, envolvendo a sociedade, na definição e avaliação dos parâmetros dos contratos envolvendo o controle por resultados. Ou seja, há elementos de controle pela sociedade também nestas formas administrativas. No entanto o enfoque deste trabalho recai precisamente sobre uma forma de controle da sociedade, onde a dimensão política se expressa mais fortemente: o controle social por meio dos conselhos municipais gestores de políticas públicas.

Controle social é um conceito clássico da sociologia que significa o “conjunto de meios de intervenção, quer positivos ou negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem à normas que a caracterizam...”. Ou seja, é um controle exercido pela sociedade sobre seus membros individualmente e, em decorrência, sobre si mesma. Também na política o uso do termo não é recente, apesar das diferenças extremas entre o conceito antigo e o atual. No tocante ao Estado, o conceito antigo de controle social se referia, após a crise da ideologia liberal, às intervenções estatais na sociedade com vistas a promover uma situação de segurança social. (GARELLI, 1983:285).

Mas o conceito atual, o conceito de controle social que aqui se trata, relativo às relações políticas, é, ao contrário, um controle ascendente. Associa-se à responsividade e à responsabilização do governo numa relação constante e não eleitoral com a sociedade. Isto implica para a sociedade, como nas eleições, o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar, dentre outras prerrogativas, sendo que tal controle é empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar, como os conselhos gestores deliberativos.

É por meio dos novos mecanismos deste controle social que se pretende amenizar os problemas associados à insuficiência das eleições, satisfazer em maior grau a necessidade de uma responsabilização ininterrupta, aumentar a eficácia e eficiência das políticas públicas, contribuir para a relegitimação do Estado pela sociedade e, enfim, aprofundar o conteúdo democrático da vida política.

No capítulo seguinte, apresentaremos algumas questões que cercam um destes mecanismos ou atores que vêm assumindo grande importância nas iniciativas de controle social: os conselhos municipais gestores de políticas públicas.

Capítulo 2 - Participação e controle social no Brasil: os conselhos municipais gestores de políticas públicas

Os conselhos constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas.
(GOHN, 2001, p.7).

2.1 Participação popular no Brasil

A questão do controle da sociedade sobre as políticas públicas ganhou contornos diferentes no Brasil, com a Constituição de 1988. Reflexo de uma longa história de lutas e conquistas visando a maior participação popular, e também do forte ambiente pró-redemocratização presente no ocaso do Regime Militar, quando a centralização decisória confundia-se com o autoritarismo dos vinte anos de ditadura, a “Constituição Cidadã” inovou ao incorporar a participação direta dos cidadãos no exercício do poder.

Esta inovação pode ser constatada nas várias disposições reguladoras de ingerência decisória da sociedade civil nas ações do governo. O artigo 14, por exemplo, estabelece que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal (...) e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular. No capítulo sobre Seguridade Social, o artigo 194 estabelece: “Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (inciso VII). No artigo 198, inciso III: “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: participação da comunidade.” Já na seção sobre Assistência Social, encontramos no artigo 204: “As ações governamentais na área de assistência social serão (...) organizadas com base nas seguintes diretrizes: participação

da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis” (inciso II). (MOREIRA, 2002:20 e CF: 2001)

Ainda que não encerrando detalhes normativos, os princípios constitucionais acabaram por condicionar diversas normas, principalmente a legislação ordinária das ações na área social, tornando esta institucionalização um marco divisor na história da participação da sociedade no Brasil. Até então e de forma geral, a participação popular evoluiu de uma concepção de participação como a mera incorporação dos indivíduos em ações assistenciais e comunitárias, predominante nos anos 50, até os movimentos populares reivindicativos, de forte conotação política, da década de 80 (GOHN, 2001, p.50). Com a abertura e oferta de novos canais de participação pelo Estado e sua implementação ao longo da década de 90, a relação com a sociedade se alterou profundamente. Os movimentos sociais passaram de uma atitude “predominantemente reativa, antagônica e contestadora da legitimidade do Estado na gestão da sociedade, a uma postura mais propositiva, que passa a entendê-lo como espaço de disputa, que busca conquistar espaços no seu interior, alargando o leque de interlocutores e ampliando sua legitimidade. A participação entendida e realizada como confronto dá lugar à participação entendida como disputa e negociação. A reivindicação de participação popular, formulada pelos movimentos sociais, torna-se a reivindicação de participar da gestão da sociedade.” (CARVALHO, 1998)

Assim, a participação comunitária e a participação popular característica dos movimentos da década de 80 cedem lugar à participação cidadã, em que a categoria central deixa de ser a comunidade e o povo e passa a ser a sociedade, com todo o seu pluralismo de interesses (GOHN, 2001, p.56).

Além das razões essencialmente políticas que levaram à ampliação dos canais de participação da sociedade, outra condicionante que marca os novos tempos da administração pública, e que também está inequivocamente presente na Constituição de 88, refere-se à descentralização de políticas públicas. Um dos argumentos pró-descentralização, advindo da teoria do federalismo fiscal, é

que os habitantes das diferentes unidades têm preferências diferentes. Sendo assim, a provisão local, descentralizada e “sob medida” dos serviços públicos seria mais eficiente para aumentar o bem-estar da população, em contraponto a uma oferta centralizada, distante e uniforme de políticas públicas, característica dos governos centralizados. Este argumento econômico, que visa fundamentalmente ao aumento da eficiência na alocação dos recursos públicos, ganhou força dentro de um contexto de profunda crise do modelo de Estado do Bem-Estar.

Outra linha de argumentos em favor da descentralização é encontrada nos objetivos da participação política. Como diz BORJA (1988, p.18), “o objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las”. E é no governo local que este “participar” se torna mais concreto, no sentido de aproximar a participação ativa dos resultados dela decorrentes. A realidade em jogo no nível municipal é mais palpável e objetiva que nos outros níveis de governo, o que estimula a participação.

Finalmente, outra consideração importante é que o governo local é, a princípio, mais passível do controle direto pela sociedade. Se por um lado, os governos centrais ficam sob “alvo” da mídia, por outro são os governos locais que, devido à maior proximidade da comunidade, estão mais susceptíveis a um controle direto. Assim, dentro de um contexto de fortes críticas ao Estado de Bem Estar devido ao comportamento “rent-seeking” dos agentes estatais, a descentralização, incorporada da perspectiva de um controle mais eficaz da sociedade sobre os governantes, surge como uma alternativa à minimização do Estado defendida pelo neoliberalismo.

Estas visões em favor da descentralização, no entanto, não estão imunes a críticas, uma vez que a maior proximidade também pode levar ao estreitamento das relações pessoais, facilitando o clientelismo e a captura do poder público pelas elites locais. Outra crítica, também pertinente, refere-se à não consideração de uma eventual ineficiência de oferta na prestação do serviço no

nível local, seja por deficiências de qualificação técnica das burocracias locais, via de regra menos qualificadas que as burocracias do governo central, seja pela maior vulnerabilidade à corrupção, dada a maior e constante proximidade com os grupos de interesse e a pequena atenção dada pela mídia, ou mesmo devido à perda de eventuais ganhos de escala, econômicos e de escopo, que uma oferta centralizada poderia propiciar (PRUD'HOMME, 1995).

Independentemente destes riscos, o fato é que houve uma significativa transferência de recursos e atribuições do governo central para os governos locais, elevando o “status” jurídico, político e financeiro destes.

No entanto, estes movimentos descentralizadores e seus riscos inerentes acarretaram novos desafios de coordenação para o governo central, via de regra o detentor da maior parte dos recursos destinados a políticas sociais. Assim, uma forma recorrente utilizada pelo governo nacional para abordar este desafio foi a valorização do controle pela sociedade, principalmente por meio de conselhos locais gestores de políticas públicas.

2.2 Conselhos gestores de políticas públicas: conceito

Os princípios constitucionais de participação popular, as legislações regulamentadoras das políticas sociais e o processo de descentralização estimularam a implantação de diversos conselhos setoriais nos estados e municípios. Sucintamente, os conselhos são “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).

Mas esta forma de organização, em que pese a existência de profundas variações, não é nova na história.⁹ Particularmente no Brasil, a forma “conselhos” se insere na agenda política dos anos 70 e 80, adaptando-se aos modelos de participação vigentes. Assim, são criados pelo poder público

⁹ Para algumas experiências internacionais conhecidas de conselhos, ver GOHN (2001, p.65) e TEIXEIRA (1996, p.7)

conselhos comunitários para negociar demandas dos movimentos populares e, pelo lado dos próprios movimentos, conselhos populares não institucionalizados, autônomos e reivindicativos. Estas experiências e os embates em torno da definição de sua natureza, cuja discussão central referia-se “a ser ou não o conselho um órgão embrionário de um novo poder, de uma forma de democracia direta, com autonomia em relação ao Estado”, tornaram-se referências importantes para a Assembléia Constituinte. Nesta, acabou prevalecendo a visão do conselho como “uma das formas de participação visando a mudanças na gestão pública e na elaboração de políticas, tendo em vista sua democratização e transparência, portanto, como canal de relação entre Estado e sociedade, espaço de administração de conflitos”; uma forma distinta dos dois modelos, comunitário e popular, até então experimentados. (TEIXEIRA, 1996, p.8)

Assim, conforme GOHN (2000), como canais de participação que propiciam um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade ao viabilizarem a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais, os conselhos possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas, implicando em maior cobrança de prestação de contas do executivo.

Os conselhos constituem-se normalmente em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle.

Seus formatos variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, financiamento), ou à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, através de conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, educação, cultura). Há também conselhos envolvidos

com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos na sociedade (direitos humanos, violência contra a mulher, etc.) (TEIXEIRA, 2000, p.102).

2.3 A febre “conselhistas” no Brasil: disseminação e dificuldades

A importância dos conselhos no modelo institucional brasileiro pode ser sugerida, no mínimo quanto ao aspecto quantitativo, por recente pesquisa do IBGE, informada em reportagem da Gazeta Mercantil de 18/04/2001 (LESSA, 2001): “o perfil dos municípios traçado pela pesquisa do IBGE mostra que o Brasil está se transformando numa república soviética. Afinal, a tradução da palavra russa “soviète” é conselho e os conselhos passaram a fazer parte definitivamente da gestão dos municípios brasileiros: em 1999, a média constatada pela pesquisa municipal foi de 4,9 conselhos por município, um total de 26,9 mil “soviètes”, espalhados por 99% dos municípios do país.”¹⁰ CARVALHO (1998) também, já em 1998, mencionava a existência de mais conselheiros que vereadores nos municípios brasileiros, o que dá a dimensão desta forma de participação popular. Quanto a sua importância qualitativa, CARVALHO cita um estudo recente envolvendo 1422 secretários municipais de saúde, onde 62,7% deles consideram o Conselho de Saúde “a força municipal mais influente na definição das prioridades em saúde, bem acima do Legislativo, de políticos isolados e de outros órgãos municipais”.

Assim, participando da gestão de boa parte das políticas públicas, desde saúde e educação até turismo e meio-ambiente, vinculados ou não ao repasse de recursos federais, os conselhos chegam a ser vistos como um “poder paralelo”, além dos clássicos poderes legislativo, executivo e judiciário. A alta proporção de conselhos deliberativos sugere este poder: 82% dos conselhos de saúde, 78% dos de educação e 73% dos de criança e adolescentes são deliberativos.

¹⁰ Cabe destacar a natureza distinta dos soviètes russos do início do século XX. Estes eram organismos de classe, compostos por operários, soldados e intelectuais revolucionários, que chegaram a submeter os partidos políticos e sindicatos, e desempenharam tarefas públicas antes de responsabilidade do Estado, como na área de saúde, segurança pública e gestão de processos de produção. (GOHN, 2001, p.67)

Neste aspecto, cabe ressaltar a lembrança de RAICHELIS (2000, p.43) de que a forma “conselho” não é nova. O papel deliberativo sobre a política pública e a dimensão político-institucional que assumem é que representam a novidade nessa experiência “conselhistas” atual.

No entanto, a disseminação dos conselhos pelos municípios brasileiros não significa necessariamente o sucesso qualitativo deste novo espaço de participação. A literatura sobre o tema revela uma série de problemas associados à sua representatividade democrática e à sua eficácia em debater, decidir e fazer cumprir suas políticas.

Como exemplo, a mesma reportagem que mostra a disseminação dos “soviets” coloca que “a maioria dos conselhos ainda não participa da administração pública”. Sua influência costuma depender da vontade política do executivo, uma vez que não há estruturas jurídicas que tornem as decisões do conselho imperativas ao executivo. Em relação à gestão direta de recursos, os índices também são mais tímidos: na área de saúde, 49% deles decidem onde colocar os recursos do SUS; na área de educação, 41%, e na assistência social, 42% gerem dinheiro. Para Queiroz Ribeiro, da UFRJ, outros problemas relacionam-se ao precário fluxo de informações entre o executivo e os conselhos, à baixa capacidade propositiva e de avaliação dos conselheiros e a representatividade incipiente, visto que é com a população organizada que, ao fim ao cabo, se estabelecem as ligações do conselho. CARVALHO (1998), por sua vez, alerta para esta “febre conselhistas”, que absorve um grande número de lideranças, além de segmentar a participação social, setorizando o encaminhamento de políticas, reduzindo a capacidade da sociedade de ocupá-los todos com qualidade...”

Um outro trabalho do CEPAM, em parceria com a Divisão Regional de Saúde de Osasco-SP, também aponta alguns problemas envolvendo os conselhos. De 15 municípios sob jurisdição desta divisão, 70% apresentavam problemas legais quanto à composição e representatividade dos conselheiros de saúde. Dentre outras irregularidades, constataram a presença de vereadores na composição dos Conselhos. Outro estudo do CEPAM, em todo o estado,

também constatou que apenas 2% dos Conselhos Municipais de Assistência Social foram criados antes da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), sugerindo que a grande maioria tenha sido de fato criada apenas para cumprir uma exigência legal vinculada ao repasse de recursos (CRUZ, 2000, p.75).

TEIXEIRA (2000a, p.93) sumariza as dúvidas quanto à eficácia dos conselhos. Segundo ele, para falar de eficácia, entendida como a capacidade de deliberar, controlar e fazer cumprir suas decisões, é preciso antes falar em efetividade, em três aspectos. Primeiro, em relação à paridade, que não pode ser apenas numérica, legal e normativa, mas uma paridade de condições de acesso a informações, de capacitação técnico-política dos conselheiros e de disponibilidade de tempo e recursos físicos, humanos e tecnológicos.

Em segundo lugar, quanto ao aspecto da representatividade é preciso garantir, do lado da sociedade civil, que as escolhas dos conselheiros sejam democráticas e que os mesmos também sejam submetidos a procedimentos de controle e responsabilização. A rigor, somente os organismos eleitos por sufrágio universal ou que recebem delegação explícita teriam o poder decisório num regime democrático, em que a regra da maioria é princípio basilar que se traduz na eleição por voto universal. Porém, estamos diante de um processo de mudanças das relações entre Estado e sociedade em que vários espaços de interlocução e de negociação começam a surgir. Estes passam a ter uma legitimidade que denomina substantiva, embora não se pautem pelas regras de uma legitimidade “procedimental”, provinda de eleições ou decisão de maiorias. Embora não sejam eleitos como representantes da maioria da população, a legitimidade dos membros do Conselho decorre da sua estreita vinculação à sociedade através das entidades representadas e do processo de interlocução que estas desenvolvem ou podem desenvolver com a população. Vinculação que precisa ser atentamente preservada.

Ainda quanto a representação, do lado da representação governamental é necessário exigir a designação de representantes legítimos do governo, com capacidade e autoridade para decidir.

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

Alguns outros desafios que são usualmente apontados aos conselhos referem-se à conquista da união e do entendimento entre os representantes das diversas entidades da sociedade civil, à conquista de unanimidade junto aos representantes do governo e, mais uma vez, a garantia do suporte e mobilização permanente das entidades as quais os conselheiros representam. Os conselhos precisam configurar-se mais como um espaço de participação do que de representação, sob o risco de tornar-se semelhante, em seus pontos negativos, à “distante” representação parlamentar. (SANTOS, 2000)

Enfim, a institucionalização dos conselhos e sua disseminação pelos municípios brasileiros os tornaram importantes instrumentos à disposição da sociedade para o exercício do controle social sobre as políticas públicas. No entanto, a literatura sugere que tais instrumentos possuem mais potencial do que eficácia, nas atuais condições. Problemas no desenho institucional, na forma de organização e capacitação dos conselheiros, na representatividade e nas condições políticas são encontrados no dia a dia dos conselhos.

Capítulo 3 - O potencial dos conselhos municipais: representação, deliberação e controle

“Entre todos os povos do mundo, não é em absoluto a natureza, mas a opinião, que decide a escolha de seus prazeres. Melhorai as opiniões dos homens, e seus costumes purificar-se-ão por si mesmos. Ama-se sempre aquilo que é belo ou que se julga belo.” (ROUSSEAU, citado em NASCIMENTO, 1998, p.237)

As dificuldades apresentadas pela realidade dos conselhos no Brasil levantam dúvidas sobre a viabilidade deste espaço de participação da sociedade atingir os objetivos a que se propõe, essencialmente de constituir espaço de controle social democrático. Como visto no capítulo anterior, muitas das dificuldades levantadas nos remetem aos mesmos problemas, relativos à teoria democrática e aos sistemas representativos, que foram apresentados no capítulo 1: questões quanto à legitimidade da representação, à falta de transparência ou à baixa qualificação dos conselheiros não são afinal diferentes dos problemas de informação e de capacidade cognitiva, apontados como causas da insuficiência democrática do sistema representativo tradicional e fatores essenciais a um controle efetivo sobre as políticas públicas. Não são, também, elementos ausentes nas causas que concorrem para a deficiência do método democrático em alcançar os valores de igualdade e soberania popular, conforme colocado por DAHL. Desta forma, é pertinente questionar se os conselhos estariam destinados a incorrer nos mesmos erros e deficiências a que se propõem a amenizar.

Para responder a este questionamento, antes de tudo é preciso especificar melhor quais são os objetivos dos conselhos. Ou seja, de uma forma mais precisa, de acordo com as motivações políticas, sociais e econômicas que estimulam a abertura de novos canais de participação da sociedade na gestão da coisa pública, mencionados nos capítulos anteriores, aos conselhos está colocado o desafio de constituírem espaço democrático destinado:

1. ao exercício e à construção da cidadania e à educação política;
2. à identificação e captação constante das preferências quanto aos fins e quanto às políticas para alcançá-los, incluindo aqui a consideração das intensidades destas preferências, e a sua transformação em políticas públicas compatíveis;¹¹
3. ao controle social sobre as políticas públicas, incluindo a responsividade às demandas da sociedade e a responsabilização dos governantes.

Constituindo este espaço e exercendo tais funções, os conselhos tenderiam à alcançar os fins últimos de maior democracia e maior eficiência econômica e social na alocação dos recursos públicos. O intuito deste estudo é precisamente discutir a possibilidade de os conselhos alcançarem com sucesso estes objetivos, especialmente o controle social à luz das questões democráticas apontadas no capítulo 1. Em seguida, visa a verificar, a partir de uma perspectiva teórica, o arcabouço institucional que cerca o conselho gestor de política pública mais consolidado no Brasil: os conselhos de saúde.

Para isto, uma definição mínima dos conselhos, objeto deste estudo, define conselho municipal gestor de política pública como um colegiado institucionalizado, composto de um pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil^{12 13}, estes designados democraticamente, que é responsável pela gestão de uma determinada política pública. Por gestão, defino desde a formulação e o planejamento da política pública, o

¹¹ A intensidade das preferências, como já comentado no capítulo 1, é uma variável não captada pelo sistema eleitoral tradicional, onde cada indivíduo tem o mesmo peso, ou seja, o direito a um (01) voto. Nos espaços de participação como os conselhos, no entanto, dados os custos que envolvem o ato de participar, é razoável supor que há uma outra legitimidade das decisões que decorre da intensidade das preferências ali manifestadas, cuja "proxy" seria o próprio comportamento participativo.

¹² "Colegiado" é definido no Dicionário Aurélio (1986) como "órgão dirigente cujos membros têm poderes idênticos".

¹³ SARTORI (1994, p.304), em sua descrição de comitês, que possuem algumas características semelhantes aos conselhos, permite supor que um comitê "pequeno" poderia ter entre 03 e 40 membros. No entanto, enfatiza que o tamanho eficiente máximo é definido pela forma de funcionamento do comitê e do grau de concordância em torno dela. "Um comitê pode atuar mal com dez membros e ter um desempenho excelente com quarenta - tudo depende de seus membros concordarem inteiramente com o modo (ou código) de operação..."

acompanhamento de sua implantação, a avaliação dos seus resultados e a retro-alimentação do sistema de gestão, incluindo o estabelecimento de ações corretivas e preventivas aos comportamentos e/ou eventos desviantes.

Com esta definição é possível identificar, relativos à questão democrática, dois pontos distintos de análise: o conselho encerra tanto aspectos relacionados à democracia representativa, uma vez que os conselheiros são representantes, e à democracia deliberativa, dado o caráter plural e colegiado da gestão.

3.1 *Os conselhos e a questão da representação*

Conforme visto anteriormente, as justificativas para o caráter representativo da democracia ancoram-se em razões de ordem demográfica, geográfica e relativas à complexidade do escopo em discussão. Estas condições, em que pesem as diferenças de grau existentes, também estão presentes nos municípios brasileiros. Portanto, a participação da sociedade civil na gestão de uma determinada política pública, nos conselhos gestores, também se faz por meio de representantes. Ou seja, cabe perguntar em que medida o modelo de democracia representativa de designação dos conselheiros da sociedade civil enfrenta e supera os problemas (ou “déficits”) de representação usualmente discutidos quanto às instituições representativas clássicas, como o parlamento.

Antes de tudo, esta discussão envolve, no âmbito dos conselhos, um componente adicional, não abordado anteriormente: a não universalidade do sufrágio para escolha destes representantes, legitimidade que é garantida no sistema eleitoral tradicional. Isto é, mesmo que por algumas razões as eleições também sejam freqüentemente questionadas quanto à sua legitimidade, por exemplo devido à manipulação da mídia, elas têm um alcance universal, seguem regras institucionais consolidadas, inclusive tornando o voto compulsório, e são submetidas a controles, como da própria mídia, cuja severidade depende do nível de governo a que se referem. Ou seja, as instituições eleitorais nacionais e seus desdobramentos estaduais e municipais

procuram garantir uma disputa democrática em torno dos poderes executivo e legislativo.

No entanto, no âmbito dos conselhos, estas instituições não chegam. As regras institucionais, que devem zelar pela extensão do sufrágio, pelo sistema “eleitoral” e enfim pela representatividade dos conselheiros, são locais; cabe a este nível de governo, potencial e relativamente sob menos controle institucional que os demais, defini-las, institucionalizá-las e aplicá-las. Daí decorrem os questionamentos quanto a legitimidade democrática do processo de escolha dos conselheiros, representantes que serão co-responsáveis pela gestão de uma determinada política pública para todo o município.¹⁴

Cabe ressaltar, entretanto, que não é intenção dos conselhos municipais alcançar uma representação similar, por exemplo, à Câmara de Vereadores, mas sim representações de amplitude temática ou territorial, decorrentes principalmente de participação cidadã voluntária, de onde emana um outro tipo de legitimidade. Este caráter voluntário, por exemplo, dados os custos envolvidos na participação, pode significar a manifestação de uma variável importante não captada pelo sistema eleitoral tradicional, em que é atribuído o mesmo peso a todos os atores: a intensidade das preferências sobre determinada política. Assim, alcançar um equilíbrio entre a representação parlamentar e as deliberações nos conselhos, entre os eleitores compulsórios e suas escolhas de políticas e os cidadãos participantes ativos e suas escolhas de políticas, torna-se de fundamental importância na discussão dos conselhos. Os conselhos municipais enfrentam portanto esta situação: sua limitada representatividade, ao menos quantitativa, se comparada às instituições cujos representantes são eleitos pelo sufrágio universal, o que é atenuado pelo caráter voluntário da participação.

Além da legitimidade eleitoral dos conselheiros, há outras questões que envolvem a relação de representação entre conselheiro e representado. Na

¹⁴ Isto não significa que, ao longo de seu amadurecimento, o próprio conselho não possa deliberar e garantir formas mais democráticas para renovação da sua composição. Esta crítica refere-se essencialmente ao momento anterior à institucionalização dos conselhos.

discussão sobre representação, responsividade e “accountability”, feita no capítulo 1, foi abordada a existência de pontos de vista diferentes entre representantes e representados que decorrem da assimetria de informação e de deficiências cognitivas, ambas inerentes às desigualdades sociais, naturais à divisão de trabalho presente na relação e/ou ainda agravadas por um comportamento auto-interessado do representante. Estas deficiências, associadas à inexistência de mecanismos de responsabilização dos comportamentos desviantes, seriam as causas fundamentais dos déficits de representação.

Tais dificuldades de informação assimétrica, capacidade cognitiva e de responsabilização são facilmente imaginadas quando tratamos de uma distante e especializada representação parlamentar. No entanto, estas considerações podem ser amenizadas na relação de representação que ocorre entre conselheiros municipais gestores de políticas públicas e representados, uma vez que:

1. os papéis dos conselheiros e dos representados não se enquadram numa perspectiva de divisão de trabalho ou seja, o representante não se especializa em “ser conselheiro” e nem assume esta profissão, ao contrário de um parlamentar. Assim não há justificativas naturais para a existência de assimetria de informações e diferenças de capacidade de processamento das mesmas;
2. a menor atratividade do cargo de conselheiro, dado seu caráter não remunerado, e em que pese a perspectiva de poder que o cargo enseja, é um fator que contribui para a redução do universo de candidatos, favorecendo aqueles que de fato possuem espírito público, o que reduziria a probabilidade de comportamentos auto-interessados¹⁵;

¹⁵ Há uma questão envolvendo esta pequena atratividade do cargo de conselheiro, que é a possibilidade desta instância se tornar uma “hegemonia inclusiva”, segundo a categorização de DAHL (1997, p.30). Ou seja, uma instância onde há um alto grau de participação, mas um baixo grau de competição política, levando a uma hegemonia de representação de alguns setores. A rotatividade dos conselheiros e da população representada deve ser uma preocupação presente.

3. a duração geralmente mais curta dos mandatos dos conselheiros gera uma expectativa de responsabilização mais freqüente, o que pode induzir a um comportamento mais responsivo;
4. o caráter municipal do âmbito de representação, em que pese a existência de municípios de grande porte, favorece ainda uma maior proximidade entre representado e conselheiro, de forma que a captação de preferências e o “feedback” relacionado às políticas públicas escolhidas pode ser mais direto e mais freqüente;
5. a inexistência de intermediação, como por exemplo da mídia, também dificulta ações deliberadas do representante no sentido de agravar a assimetria de informações;
6. a participação e o envolvimento voluntário dos representados, nas instâncias de escolha dos seus conselheiros, permitem inferir uma maior propensão ao exercício de uma participação também mais ativa e interessada no controle futuro das ações do conselheiro, quando comparada ao acompanhamento de uma distante representação parlamentar;
7. o caráter setorial ou temático do conselho reduz e especializa o escopo em discussão, permitindo um acompanhamento direcionado, em contraposição a uma representação parlamentar em que a complexidade e diversidade dos assuntos tornam mais difícil e difuso um controle sobre o desempenho do representante;
8. o âmbito local torna mais palpável a relação entre política pública e resultados, permitindo aos representados “sentir na pele” as conseqüências dos atos dos conselheiros e responsabilizá-los de forma pertinente, inclusive subsidiando com informações o ciclo de gestão da política pública.

Certamente tais atenuantes são potenciais e não garantias. Um município de grande porte, por exemplo, perderia boa parte das vantagens associadas ao fato de “ser local”, precisando então estabelecer outros arranjos institucionais que resgatem tal benefício. Como proporemos mais a frente, há que se estabelecer arranjos institucionais que ajudem a viabilizar a realização destas atenuantes.

Portanto, a questão da representação democrática dos conselhos municipais gestores de políticas públicas, ao menos quanto à relação que se estabelece entre os conselheiros da sociedade civil e a própria sociedade, abrange, de um lado, críticas quanto à pequena extensão do sufrágio e portanto quanto a sua legitimidade, mas de outro, perspectivas de uma melhor representação dos interesses daqueles envolvidos no processo. Na seção seguinte, discutiremos a relação que se estabelece entre os conselheiros e o governo.

3.2 Os conselhos e a questão deliberativa

Na primeira seção do capítulo 1, apontamos as dificuldades de se pensar a democracia inequivocamente associada a valores substantivos como bem comum ou igualdade. Como colocamos, esta dificuldade deve-se à predominância dos interesses conflitantes na estrutura de relações sociais típica da sociedade capitalista contemporânea, o que dificulta um amplo e concertado debate público que permita a escolha de uma vontade única.

Ainda no mesmo capítulo, enumeramos algumas condições necessárias ao método democrático de tomada de decisão. Após análise daquelas condições, compartilhamos a conclusão de DAHL de que, na sociedade complexa em que vivemos, não é garantida a realização dos ideais rousseanianos de igualdade e soberania popular pela democracia, uma vez que o próprio procedimento democrático já não é igualitário e não permite uma real expressão desta soberania.

Considerando-se estes argumentos, é possível inferir que há somente duas formas de “democratizar a democracia”: melhorando o método e/ou reduzindo a complexidade da sociedade. O que tentarei argumentar aqui é que os conselhos municipais gestores de políticas públicas, dado seu caráter local e setorial e dado, fundamentalmente, seu caráter deliberativo, são instâncias de tomada de decisão democrática em que ambas as possibilidades podem se realizar em grau considerável.

Esta perspectiva torna-se possível ao considerarmos que há duas concepções diferentes de democracia, com relação à forma de tomada de decisão coletiva. A concepção mais tradicional, e à qual as críticas do capítulo 1 se referem, consiste na decisão tomada a partir de um processo de simples agregação de preferências individuais, preestabelecidas e para as quais se atribui o mesmo peso, tendo na regra da maioria um de seus pilares. Como exemplo emblemático, cabe lembrar a concepção rousseauiana de decisão coletiva: uma espécie de “agregação pura” que estabelece que os indivíduos devem formar suas preferências em total isolamento, com o objetivo de garantir sua imunidade contra os riscos de serem corrompidos pela eloquência e demagogia. (ELSTER, 1998, p.6).

No entanto, esta concepção de tomada de decisão coletiva não é única. Como contraponto à democracia agregativa há a democracia deliberativa, segundo a qual uma decisão é coletiva apenas quando emerge de arranjos de escolha coletiva que estabelecem condições de argumentação pública e livre entre iguais, que são governados pelas decisões (COHEN, 1998, p.186)¹⁶. Essencialmente, o que emerge nesta concepção é a possibilidade de a democracia promover não apenas a agregação de preferências, mas também sua transformação por meio da discussão pública (ELSTER, 1998, p.1) ou ao menos uma concertação com as demais preferências visando à tomada de decisão coletiva (COHEN, 1998, p.199).

Tal perspectiva, que abre novas possibilidades para a questão democrática, tem como marco na teoria democrática o conceito habermasiano de esfera pública, que AVRITZER define como o espaço no qual “...os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes no nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado... Os indivíduos

¹⁶ A igualdade aqui não significa igualdade de origem ou de pensamento: o pluralismo da sociedade é reconhecido e irrestrito. Há sim uma igualdade de autoridade, uma vez que cada um pode propor matérias para a agenda, propor soluções para as matérias da agenda, oferecer razões para apoiar ou criticar as propostas. E cada um tem voz igual na decisão. (COHEN, 1998, p.193-194)

no interior de uma esfera pública democrática discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível à suas discussões e deliberações.” (AVRITZER, 1999, p.30-31).

Ou, como coloca GOHN (2001, p.36), “...uma esfera que comporta a interação entre grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações, movimentos sociais, etc. A natureza dessa esfera é essencialmente política argumentativa. É um espaço para o debate, face a face, dos problemas coletivos da sociedade, diferenciado do debate no espaço estatal propriamente dito.” Nele, prevalece a autoridade do melhor argumento.

Ou seja, na esfera pública, e isto que incentiva AVRITZER (1999, p.30) a considerar tal conceito a renovação mais importante da teoria democrática da segunda metade do século XX, vislumbra-se uma alternativa para superar as críticas e justificações que levaram ao “esvaziamento” do conceito de democracia e à conseqüente formulação da procedimental, quais sejam, a impossibilidade de se pensar a existência de um bem comum e a inviabilidade de uma concertação de interesses numa sociedade complexa.¹⁷

O ponto que se pretende chegar aqui é que os conselhos deliberativos gestores de políticas públicas se assemelham à esfera pública.¹⁸ Sua composição colegiada, envolvendo representantes do governo e da sociedade civil, permite inferir que as decisões também são tomadas após a discussão de

¹⁷ AVRITZER (1999), assim como este estudo, procura identificar no conceito habermasiano de esfera pública e em seus desdobramentos possíveis, a possibilidade de superação das condições da realidade social capitalista que estão na origem da teoria procedimental de democracia. Acredito que a diferença é que, como veremos no presente estudo, limito esta possibilidade de superação ao universo local (pequenos municípios ou sub-regiões destes) e ao escopo setorial e restrito da política em discussão, além de enfatizar mais uma melhora no método de decisão do que uma redução da complexidade das relações.

¹⁸ Ressalva-se, apenas, que o conceito original, o conceito habermasiano, preserva a autonomia da esfera pública e a informalidade do processo de formação de opinião. A transformação da “vontade política” construída nestes espaços em políticas públicas concretas se daria por meio de uma ação comunicativa, pela mera “influência” nas decisões governamentais, legislativas ou do executivo. O que não é o caso dos conselhos, dados seu caráter estatal e institucionalizado.

idéias entre indivíduos investidos do mesmo grau de autoridade, onde prevalece o melhor argumento. E isto implica, e aqui temos um pressuposto a ser confirmado, que este formato de instância democrática gera, de fato, decisões mais eficientes e mais democráticas, quando comparadas àquelas resultantes de um processo de simples agregação de preferências como uma votação.

A sustentação do pressuposto mencionado pode ser feita enumerando algumas características de um processo de argumentação pública e livre entre iguais para a tomada de decisão.¹⁹ Ou seja, podemos sugerir que a decisão por meio da argumentação é melhor porque (ELSTER, 1998, p.11; GAMBETTA, 1998, p.22; FEARON, 1998, p.45-55; MARCH e OLSEN, 1989, p.121):

- 1) revela informações que não estão públicas, distribuindo melhor as informações;
- 2) diminui ou supera o impacto da “bounded rationality”²⁰, propiciando inclusive mais criatividade nas soluções;
- 3) reduz a prevalência das preferências dos atores que possuem “endowments” (recursos, capacidades, informação, autoridade) iniciais superiores;
- 4) desestimula comportamentos auto-interessados devido a exigência das justificações se fazerem em público, o que torna o interesse público a única justificativa aceitável;
- 5) desestimula dissimulações, uma vez que o discurso em prol do bem comum induz a alguma necessidade de consistência nos atos privativos, devido à

¹⁹ Segundo ELSTER (1998, p.5-6;10), há três formas de decisão coletiva: argumentação, barganha e voto. Mas, logicamente, o método de argumentação é anterior aos demais, uma vez que até a defesa de outro, como o melhor método, não prescindiria de argumentação. Outra consideração importante é que os argumentos que sustentam a rejeição dos mandatos imperativos dos representantes, o fazem baseado na sua incompatibilidade com a natureza deliberativa do exercício democrático. (BURKE, 1942, citado em KINZO, 1998, p.29)

²⁰ Condição que se refere a capacidade cognitiva limitada para receber, armazenar, recuperar e processar informação. (WILLIAMSON, 1996, p.377).

necessidade de lidar com a dissonância cognitiva que discurso e atos divergentes podem trazer²¹;

- 6) legitima a escolha feita, uma vez que alcança consensos maiores reforçando o compromisso com a implantação e as conseqüências da mesma. Os participantes se vêem na decisão;
- 7) é desejável per si, pois melhora a qualidade intelectual e moral dos participantes, disseminando princípios de “public-life”, além de propiciar certas habilidades e/ou virtudes, como eloquência, retórica, empatia, cortesia, imaginação, raciocínio, preparação;
- 8) alcança decisões mais eficientes, uma vez que são tomadas a partir de argumentação racional justificada com informações e submetida a múltiplas visões.

Tendo em vista estas características, é possível sugerir que as condições enumeradas por DAHL como necessárias a um processo democrático, principalmente aquelas que foram apontadas como improváveis num processo de agregação de preferências, podem ser substancialmente atendidas em um processo deliberativo. Por exemplo a colocação, por qualquer membro, de uma nova alternativa entre as alternativas disponíveis (4ª condição), é não só factível, como parte integrante do “modus operandi” do processo de deliberação.

A necessidade de todos os indivíduos possuírem informações idênticas sobre as alternativas (5ª condição) também é mais bem atendida neste espaço, uma vez que as argumentações devem ser fundamentadas, muitas das vezes com a revelação de informações antes privativas. Além disso, o caráter setorial dos conselhos contribui para a especialização das informações necessárias devido à redução do escopo em análise.

²¹ Dissonância cognitiva: “basicamente, as pessoas buscam uma sensação de equilíbrio entre suas crenças, atitudes e comportamentos”, uma consistência cognitiva. A discrepância entre discurso e atitude, por exemplo, tem como resultado psicológico um desconforto ou incômodo que impele a pessoa a diminuir o desequilíbrio, alterando um ou outro. (BOWDITCH, 1992, p.72)

A adoção das alternativas vencedoras em substituição às perdedoras, bem como a redução do problema do “agente-principal” entre a burocracia e os representantes (6ª e 7ª condições, respectivamente) também são mais bem atendidas neste espaço, dado o caráter deliberativo e a proximidade entre representantes, burocracia e os resultados objetivos da política pública escolhida, o que favorece o controle sobre o governo. Cabe destacar também que os interlocutores da burocracia do Estado, nos espaços como os conselhos setoriais, não são normalmente neófitos na política pública em questão, possuindo de antemão um conjunto de conhecimentos específicos, que lhes permitem uma discussão mais informada e menos sujeita a manipulação técnica.

Quanto ao aspecto das decisões tomadas durante o mandato (8ª condição), cabe lembrar que os conselhos são órgãos perenes, cuja frequência de reunião e deliberação deve ser determinada por regras.²² No entanto, há de se supor que as decisões importantes e pertinentes são tomadas após discussão neste fórum, sempre que necessário.

Além disso, o processo deliberativo também permite a manifestação da intensidade das preferências pela argumentação, superando as limitações de se atribuir pesos iguais a intensidades diferentes, característica de um processo de simples agregação.

Ou seja, por meio da deliberação nos conselhos é possível, por um lado, aprimorar o método democrático de tomada de decisão, baseado nas considerações sobre melhor distribuição da informação e o aprimoramento da capacidade de interpretação e julgamento destas por meio da argumentação. Por outro lado, esta deliberação democrática pode levar a melhores resultados

²² Esta questão da perenidade dos conselhos também contribui para a cooperação entre os atores. SARTORI (1994, p.307) afirma que em havendo um “fluxo de decisões contínuo” e “intensidades desiguais” dos atores quanto às preferências, esses aceitam compensações futuras e não apenas imediatas, o que viabiliza a negociação, facilita a cooperação, podendo levar a resultados de soma positiva. É precisamente a lógica de cooperação que ocorre, segundo a Teoria dos Jogos, quando os jogadores participam de jogos que se repetem indefinidamente (PUTNAM, 1996, p.175)

devido à maior facilidade de se obter uma concertação de interesses, que não tem a pretensão de atingir um consenso ou revelar um improvável “bem comum”, mas que qualifica e viabiliza a tomada de decisões coletivas.

3.3 Os conselhos, o controle e a responsabilização

Além de constituir um espaço democrático, como foi colocado no início deste capítulo, de acordo com as motivações políticas, sociais e econômicas que justificam ou conduzem a novas formas de participação da sociedade, aos conselhos gestores estão colocados três objetivos mais específicos: promoção da cidadania e da educação política; identificação, captação e ponderação constante das preferências da sociedade, com vistas à formulação de políticas públicas; e controle social sobre estas, incluindo a responsividade às demandas da sociedade e a responsabilização dos governantes.

De uma forma bastante breve e geral, podemos aceitar que quanto à construção da cidadania e à formação política, estes espaços de participação, de fato, tendem a promovê-las. A simples abertura de novos espaços de reivindicação, de interlocução política, de discussão em torno de recursos escassos e necessidades públicas e coletivas tende a produzir “melhores cidadãos”.²³ Apesar disto, é necessária uma avaliação mais aprofundada sobre a forma que os conselhos abordam este desafio ou o grau de eficiência em que o alcançam, assuntos que não são de interesse deste estudo.

O segundo objetivo dos conselhos, viabilizar a manifestação, a identificação e a captação de preferências da sociedade, considerando seus aspectos de intensidade variada e de variabilidade no tempo, permitindo a formulação de políticas públicas compatíveis, trata-se fundamentalmente de uma questão pertinente à necessidade de maior eficiência econômica e social na alocação dos recursos públicos. Ou seja, dentro de um contexto de boa governança, a abertura de um espaço de manifestação constante da sociedade permitiria ao

²³ Para uma discussão mais aprofundada sobre este aspecto, ver STUART MILL (1991, citado em FUNGERIK e WRIGHT, 1999, p.119) e BENEVIDES (1994).

Estado identificar as necessidades prioritárias e ainda receber aporte de conhecimento quanto à melhor forma de abordá-las.²⁴ Este objetivo, que não recebe neste estudo uma atenção específica, refere-se fundamentalmente à questões relativas à representatividade dos conselheiros ou das preferências captadas, assunto abordado na seção 4.1, e também à eficácia do processo deliberativo envolvido na formulação das políticas.

No entanto, e assim passamos ao terceiro objetivo, o seguimento ou cumprimento das políticas públicas formuladas pelo conselho, a partir das preferências e deliberações, passam a ser uma questão de controle. Ou seja, a responsividade à estas preferências manifestadas depende de o conselho conseguir ser, de fato, uma instância de controle social sobre o governo, assunto que é o objeto desta seção.

Conforme colocado no capítulo 01, este conceito de controle social refere-se a um controle ascendente, abrangendo a responsividade e a responsabilização do governo numa relação direta ou semi-direta com a sociedade, por meio da influência na escolha de políticas públicas, da exigência de prestação de contas no uso de recursos, da fiscalização do cumprimento de suas deliberações e da sanção punitiva ou de recompensa. Para prosseguir, no entanto, acredito que seja pertinente elucidar brevemente as diferenças existentes entre os conceitos de controle, “accountability” e responsabilização, que temos usado.

3.3.1 As diferenças entre controle, accountability e responsabilização

Da teoria administrativa, o controle, ao lado do planejamento, da organização e da direção, é uma das quatro funções clássicas da administração. (URDAN, 1997). Assim, dos compêndios da teoria, podemos extrair de FAYOL a seguinte definição: “o controle consiste em verificar se tudo está correndo em

²⁴ Os conselhos funcionariam aqui como um meio de inserção da burocracia do Estado na sociedade, permitindo a contínua negociação de metas e políticas, o que remete analogamente à questão da “autonomia inserida” defendida por EVANS (1997, p.125) ao analisar os fatores de sucesso dos Estados “desenvolvimentistas”.

conformidade com o plano adotado, as instruções emitidas e os princípios estabelecidos. Seu objetivo é apontar as faltas e os erros para que se possa retificá-los e evitar a sua reincidência. Aplica-se a tudo: coisas, pessoas e atos.” (FAYOL, 1976:143).

Por “accountability” entendo a “susceptibilidade ao controle”, particularmente ao controle sobre os resultados (sobre as “coisas”), executado por mecanismos objetivos e exteriores ao responsável. Esta definição reforça a perspectiva de o “accountability” estar associado exclusivamente a uma imposição externa ao indivíduo, abandonando qualquer ligação a uma conotação moral relativa à introjeção de valores públicos pelo agente. Assim, o processo de “accountability” envolve, essencialmente, quatro eventos seqüenciais: a apuração dos resultados; seu julgamento como adequados ou inadequados ao previsto; a identificação dos responsáveis; e a sanção dos mesmos.²⁵

Por sua vez, o conceito de responsabilização engloba e vai além do conceito de “accountability” por duas razões. Primeiramente, porque aplica-se também aos meios e não apenas aos resultados, numa espécie de “accountability ex-ante” ou preventiva.²⁶ Constitui assim uma garantia prévia do comportamento responsivo, ou seja, uma forma externa de assegurar que as políticas adotadas correspondam àquelas escolhidas e que os comportamentos dos atores correspondam ao esperado. Reportando à definição de FAYOL, seria o controle preventivo aplicado também às pessoas e aos atos; anterior portanto aos resultados.

Em segundo lugar, e aqui há uma extrapolação do conceito de controle de FAYOL, há uma dimensão moral na responsabilização, ausente no conceito de “accountability” (CAMPOS, 1990, p.33; CUNILL GRAU, 2000, p.269). Ela é referente à possibilidade de o agente comportar-se de acordo com valores

²⁵ Cabe observar que, no caso do conceito de “accountability”, talvez fosse mais correto falar de “controle a partir dos resultados” ao invés de “controle sobre os resultados”, uma vez que este último sugere a possibilidade de influenciar os resultados preventivamente.

²⁶ Esta concepção de “accountability ex-ante”, ou seja, sobre ações futuras e não apenas sobre resultados, é adotada por outra corrente de autores. Ver CUNILL GRAU (2000, p.270) e MARCH e OLSEN (1989, p.154).

republicanos e democráticos devido à introjeção destes valores e não devido à imposição externa. Ou seja, seria uma responsividade “self-enforced” em contraponto à responsividade assegurada por mecanismos externos de responsabilização; representaria a diferença entre “responsabilizar-se por” e “ser responsabilizado por”.

Talvez esta dimensão moral possa ser incorporada ao conceito de controle se, conforme DAHL, entendermos controle como influência ou “... uma relação entre atores de tal forma que preferências, desejos e intenções de um ou mais atores conformam ações, ou predisposições para agir, de outro ou outros atores. Controle é assim uma relação causal: as ações de um ator são interpretadas como decorrência, ou causadas pelas preferências de outros atores.” (DAHL, 1982, p.16-17). Esta conceituação é suficientemente abrangente para incorporar também a possibilidade de o agente ser influenciado pelos valores do “público”, ainda que de forma não intencional, e passar a se comportar autonomamente de forma responsiva. Tal perspectiva é importante porque, em que pese tal dimensão moral não estar presente nas definições administrativas de controle²⁷, a responsabilização dos agentes por meio da socialização de princípios e valores de “public life” é, como veremos, um potencial instrumento de controle social, particularmente em instâncias mistas e deliberativas de governo como os conselhos gestores.

Portanto, o conceito de controle social que aqui será usado, além da responsividade, abrange o conceito de responsabilização em todas as suas dimensões. Ou seja, significa o controle sobre os meios ou políticas, sobre as pessoas ou agentes e a partir dos resultados, valendo-se tanto de imposições externas quanto de constrangimentos subjetivos interiores.

²⁷ Esta noção de controle como influência se assemelha ao conceito de “direção” da teoria administrativa, outra das quatro funções clássicas da administração. (URDAN, 1997).

3.3.2 O potencial dos conselhos como atores de controle social

A questão que se coloca aqui é se os conselhos municipais gestores de políticas públicas constituem potencial agente de um efetivo controle social. Ao lado das questões já mencionadas de assimetria de informação, capacidade cognitiva e disponibilidade de instrumentos de sanção, que abordaremos mais à frente, uma importante problemática em relação ao controle pelos conselhos refere-se à considerações sobre a co-gestão, isto é, sobre a participação constitutiva da sociedade no conselho e nas suas deliberações, o que os impediria de se configurar em sujeito eficaz e imparcial de controle sobre o Estado.

Sobre este ponto, CUNILL GRAU (2000, p.280), por exemplo, é taxativa: “la cogestión es irreconciliable com el control”. Para ela a eficácia do controle é diretamente dependente da independência e autonomia que os atores do controle social mantêm em relação ao Estado. Sua justificativa para tal afirmação, no entanto, não se baseia numa possível incompatibilidade técnica acerca da coexistência das funções de deliberação e controle em um mesmo órgão; mas sim em evidências empíricas de que a institucionalização da participação cidadã na América Latina tem favorecido determinadas categorias de interesses particulares, bem como direcionado o conteúdo a ser submetido ao controle, buscando apenas a colaboração funcional da sociedade no exercício da política e não a influência e controle sobre ela. (CUNILL GRAU, 1998, p.153). Ou seja, a restrição de CUNILL GRAU decorre de problemas do desenho institucional relativo à representação da sociedade e ao conteúdo em questão, e não de uma impossibilidade teórica de se consubstanciar, num mesmo órgão, as funções diretivas e de controle.

Outra referência importante, à eventual necessidade de separação entre controlado e controlador, é a teoria de separação de poderes de Montesquieu, curiosamente inspirada no modelo parlamentarista inglês. Conforme ALBUQUERQUE (1998, p.120), no entanto, tal separação refere-se a um problema político e não a um problema jurídico-administrativo de organização

de funções. Isto é, a teoria da separação de poderes refere-se, originalmente, às diferentes bases sociais que dão origem ao poder e não às diferentes funções que os poderes venham a assumir. O objetivo é evitar a tirania de uma determinada fração social sobre as demais, permitindo que tenham poderes equivalentes; não se trata, portanto, de estabelecer que uma função deve ser exercida exclusivamente por um ou outro poder.²⁸

Desta forma, não acredito na impossibilidade administrativa de o conselho gestor se encarregar, de fato, da gestão completa da política pública, o que como já definido, envolve desde a formulação e o planejamento da política pública até a avaliação e controle dos seus resultados. No entanto, cabe reconhecer que ao menos uma etapa do ciclo de gestão pode ficar parcialmente prejudicada: o estabelecimento de ações corretivas e preventivas mais drásticas aos comportamentos desviantes. Isto é, a utilização de mecanismos mais rigorosos de sanção pelos conselheiros pode ser limitada, no âmbito dos conselhos, por quatro motivos: sua inexistência institucional, o fato de os conselheiros da sociedade civil serem co-responsáveis pelos desvios, a paralisia que pode trazer ao governo e o efeito negativo que isto implicaria na relação cooperativa do conselho.

No caso dos instrumentos de sanção, como coloca CUNILL GRAU (2000, p.79), é indispensável que a sociedade disponha de recursos coercitivos respaldados legalmente que possam aumentar a eficácia das sanções simbólicas eventualmente disponíveis. Isto porque estas não têm efeitos mandatórios, ficando sua eficácia dependente da capacidade de gerar escândalos ou protestos que cheguem à grande mídia. Entretanto, isto é uma prerrogativa definida pelo arcabouço institucional-legal. No caso específico do Brasil, os conselhos gestores não possuem estes mecanismos: “são órgãos

²⁸ Cabe mencionar também que na perspectiva do conceito de responsabilização que adotamos aqui, não são apenas os controles externos que importam, em que pese a descrença de MADISON em outros tipos de controle. Ver DAHL (1989, p.83) para uma crítica à ênfase de Madison nos controles constitucionais prescritos e não nos controles sociais operantes, nos controles constitucionais recíprocos e não nos controles sociais mútuos. “...na ausência de certas condições sociais prévias, nenhum arranjo constitucional pode criar um república não tirânica”.

com função de controle, contudo, não correicionais, à base da tentativa de anulação do poder político-administrativo.” MOREIRA (2002, p.20)²⁹

Mas independentemente da disponibilidade dos instrumentos de sanção, um outro ponto relevante que coloca em dúvida a viabilidade da sociedade civil constituir ator efetivo de controle social, é o fato de os conselheiros da sociedade civil participarem constitutivamente das deliberações do conselho. Ou seja, na hipótese de o governo ser responsivo às decisões do conselho e as políticas então adotadas produzirem resultados não representativos, no sentido de representação de PITKIN (1967, citado em PRZEWORSKI et al., 1999, p.2), ou seja, resultados que não levem ao melhor interesse público, a própria sociedade representada deveria sancionar-se a si mesma?³⁰

A terceira questão que pode tornar tais mecanismos de sanção não recomendáveis, refere-se à ameaça que representa ao andamento da política. Como colocam MARCH e OLSEN, excesso de “accountability” pode levar a procrastinação e excessiva consideração de possibilidades, reduzindo a assunção de riscos, tornando os decisores mais receosos dos erros que podem se tornar públicos, e estimulando-os a permanecerem em cursos de ação que aparentemente já falharam. Lembrem que por trás do conceito de “accountability” está a presunção de liberdade do agente, sem a qual não faria sentido falar em controle. (MARCH e OLSEN, 1995, p.146).

Finalmente, a quarta e mais importante razão para a não utilização de recursos externos e extremos de sanção no conselho, para punir atos graves de irresponsabilidade de um agente do governo, repousa no fato de que talvez sua utilização não seja mesmo adequada às relações de confiança e cooperação que se espera que ocorram em uma gestão participativa. Ou seja, o caráter

²⁹ No capítulo seguinte, será discutida a possibilidade de recurso ao Ministério Público ou outros instrumentos jurídicos.

³⁰ Esta questão é pertinente caso o governo seja responsivo ao conselho. No entanto, como lembra DANIEL (1988, p.35), o governo local não é monolítico, o que abre espaços para uma não responsividade da fração executora do governo em relação à fração do governo representada no conselho. Neste caso uma outra relação agente-principal passa a ser o foco, tornando-se provavelmente um problema hierárquico.

deliberativo do conselho e seu funcionamento continuado favorecem a interação “face a face”, o compartilhamento de dificuldades e soluções, o conhecimento e a identificação com o outro, a promoção de respeito, confiança e empatia mútuos. Favorecem portanto condições para uma relação cooperativa ou de “soma positiva” que, estrategicamente, devem ser preservadas.

Além disso, como colocam MARCH e OLSEN (1989, p. 118), a visão de “accountability”, baseada na imposição de sanções externas ao comportamento não responsivo, decorre da assunção que o comportamento dos agentes públicos segue uma agenda privada e maximizadora de sua utilidade. Assim, a solução encontrada é estabelecer incentivos de tal forma que os agentes, agindo racionalmente em seu próprio interesse, também agiriam no sentido do interesse público.

No entanto, em contraponto a esta visão, MARCH e OLSEN (1989, p.118-119) defendem o que chamam de uma “concepção integradora” do processo político, na qual o comportamento individual segue outro padrão, baseado em história, cultura, identidades, obrigações morais e razão. O comportamento não responsivo do agente seria então um problema de integridade profissional, de tal forma que a solução passaria pela socialização dos mesmos em princípios e valores éticos e coletivos. Desta concepção, o importante aqui é que a característica deliberativa dos conselhos pode favorecer tal socialização, e portanto o controle social, uma vez que, em compensação à ausência de mecanismos externos de sanção, promoveria a introjeção de valores públicos pelo agente.³¹

Estas reflexões, sobre a indisponibilidade e também sobre a inadequação estratégica dos instrumentos de sanção e sobre a co-gestão da sociedade civil

³¹ Cabe ressaltar, como coloca SANTOS (2000) ao discorrer sobre os conselhos de saúde, que esta socialização, além de facilitar o controle social sobre os gestores da política de saúde, favorece também o controle do conselho sobre as próprias entidades da sociedade civil que o compõem. Esta última atribuição é fundamental, visto que visa a promover a concertação dos interesses diversos,

com o Estado, permitem algumas conclusões quanto a amplitude e a profundidade possíveis do controle social pelos conselhos gestores. Basicamente, elas levam a constatação que os conselhos têm condições para agir corretivamente sobre as políticas e a partir dos resultados; mas não têm capacidade e nem incentivos para sancionar, com rigor, os agentes do governo ou os conselheiros. Resgatando a definição de FAYOL sobre controle, as ações corretivas profundas somente ocorreriam, a rigor, quanto aos desvios nos procedimentos (atos) e nos resultados (coisas), mas não quanto aos desvios de comportamentos (pessoas).

Apesar disto, refletindo sobre os âmbitos possíveis de um controle efetivo, seja sobre a política em si, seja a partir dos resultados, e ressalvados os potenciais problemas de representação tratados na seção 3.1, é possível afirmar que o processo de deliberação, característico dos conselhos, favorece duas condições essenciais à responsividade às preferências e à responsabilização do governo ou, mais propriamente, à ação corretiva sobre os rumos da política: a redução da assimetria de informações e o aumento da capacidade cognitiva para sua interpretação e julgamento. Primeiramente, a interlocução argumentada com os conselheiros da sociedade civil permite à burocracia do Estado precisar e apurar melhor as preferências sinalizadas, o que favorece a aderência destas com as políticas adotadas.

Quanto à responsabilização, a deliberação entre os representantes do governo e da sociedade civil e o “sentir na pele” os resultados da política, favorecem, como já discutido, a uniformização de informações e o julgamento argumentado das mesmas, viabilizando ao fim uma maior coerência entre comportamentos, ações ou resultados e as ações corretivas, ainda que brandas, aplicadas nos desvios respectivos.

Em suma, o potencial de controle social a partir dos conselhos é tímido, se falarmos da prerrogativa de vigorosas sanções políticas sobre os responsáveis, mas pode ser bastante promissor se tratarmos do controle sobre as dimensões

técnica e administrativa da política pública em si e também do processo de socialização paulatina dos participantes do colegiado, agentes públicos e conselheiros da sociedade civil, em valores e princípios democráticos e republicanos.

Capítulo 4 - A importância do design institucional e o arcabouço institucional dos conselhos de saúde

“A maior ou menor participação é antes um problema do Estado e de seu governo que da sociedade.”
(BORJA, 1988, p. 14)

“... As opiniões de um povo nascem de sua constituição. Embora a lei não regule os costumes, é a legislação que os faz nascer;...”
(ROUSSEAU, citado em NASCIMENTO, 1998, p.237)

O capítulo anterior abordou o que denominamos potencial dos conselhos municipais em constituírem espaços democráticos e efetivos de controle social sobre os governos e as políticas públicas. O passo seguinte seria, para os pontos que consideramos potencialmente realizáveis, analisar sobre quais condições, sejam políticas, sociais, culturais, institucionais, históricas, tal potencial se realizaria.

Por exemplo, e de forma breve, é possível supor que um governo com orientação política democrática e participativa seja mais permissivo ao controle social do que um governo tecnocrático, mantidas iguais as demais condições. Da mesma forma, é possível inferir que uma sociedade civil forte, autônoma e participativa tenha mais condições de impor ao Estado alguma espécie de controle do que uma sociedade apática. Os exemplos citados, no entanto, nos remetem a uma questão anterior: que condições são capazes de produzir governos orientados democraticamente e sociedades civis ativas?

4.1 A importância das instituições

Este estudo não tem a pretensão de responder a tais questões. Mesmo reconhecendo que as condições histórico-estruturais e o comportamento e a estratégia dos atores são também fatores importantes para a compreensão dos processos políticos, nosso enfoque aqui se restringe à uma abordagem

institucionalista, ou seja, em examinar as condições institucionais que favorecem o controle social democrático, no nosso caso, por meio dos conselhos municipais gestores de políticas públicas.

Este enfoque institucional é relevante por dois motivos. O primeiro, como coloca BORJA ao tratar de participação cidadã, deve-se à necessidade de se institucionalizar a interlocução entre a sociedade e o Estado: “a participação requer certo grau de ‘institucionalização’, de regulação jurídica, sem a qual nem as autoridades locais nem as administrações públicas se sentem obrigadas a concertar-se com as organizações sociais, nem estas últimas se vêem reconhecidas e estimuladas no exercício de seus direitos formais aí implicados...” (BORJA, 1988, p.25)

Ou ainda como colocam ANASTASIA e AZEVEDO (2002, p.81), ao tratar de governança e “accountability”, “... a maior ou menor capacidade de governança [condiciona-se] à possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes, de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas...”

Porém, em que pesem estas colocações, o mesmo BORJA (1988, p.25) adverte para os perigos da formalização: “à medida que a regulação jurídica tende a construir uma ordem estática, há uma tensão inevitável entre participação direta e institucionalização formal”. Ou ainda como coloca TEIXEIRA (1996, p.12), “... a institucionalidade tem um caráter contraditório. Por um lado, pode concretizar e consolidar mudanças sociais, dando-lhes permanência e continuidade. Por outro, pode estabilizar situações e práticas rígidas que dificultam mudanças, exigindo dos atores um processo crítico e reflexivo permanente, e das estruturas regras flexíveis que possam ser renegociadas e reelaboradas, conforme as necessidades.”

Ou seja, a imperatividade de se institucionalizar a participação, associada aos riscos inerentes a esta mesma institucionalização, suscita a importância de se discutir a conveniência deste ou daquele “design” institucional em favorecer o alcance dos objetivos a que o movimento participativo se propõe. No nosso

caso específico, em favorecer o alcance dos objetivos para os quais estão investidos os conselhos municipais gestores de políticas públicas.

O segundo motivo para a ênfase no aspecto institucional, e que relaciona-se com a necessidade de institucionalização mencionada, deve-se à crescente importância que as instituições têm recebido nos estudos de teoria política. Sob a denominação de neoinstitucionalismo, esta corrente analítica trouxe as instituições ao centro do debate acadêmico, destacando sua importância para a explicação dos fenômenos políticos.³²

Como coloca NORTH (1990, p.6), o principal papel das instituições na sociedade é reduzir a incerteza, estabelecendo uma estrutura estável, embora não necessariamente eficiente, para as interações humanas. Elas representam um conjunto de constrangimentos à escolha dos atores, reduzindo o rol de alternativas possíveis e influenciando, assim, os resultados políticos. Por exemplo, sob condições de informação limitada e capacidade de apreensão da realidade também limitada, as regras podem reduzir os custos da interação dos atores, estabelecendo garantias ou distribuindo melhor as informações, quando se compara a um hipotético mundo sem instituições.

O neoinstitucionalismo, no entanto, vai além do entendimento das instituições apenas como um cenário no qual atores adaptam-se estrategicamente. Como apontam MARCH e OLSEN (1995, p.28), as instituições também modificam as preferências, de tal forma que a ação política não começaria apenas com interesses, preferências e antecipações racionais das conseqüências de determinada escolha, mas com regras, identidades e papéis. Um exemplo disto, pertinente ao objeto deste estudo, é citado por CUNILL GRAU (1997, p.142) ao tratar de atividade e inatividade política. Ela menciona um estudo de ROSENSTONE e HANSEN (1993) sobre participação eleitoral e envolvimento

³² Por instituições entende-se, segundo a conceituação de NORTH (1990, p.4), tanto regras formais como leis ou constituição, quanto informais como convenções ou códigos de conduta e comportamento. LEVY (1991, citada em MARQUES, 1997, p.76), por outro lado, critica esta amplitude, restringindo as instituições àquelas com aspecto legal. No presente trabalho, é adotada a posição de LEVY, sendo portanto nosso

nas atividades do governo, e conclui que o grau de participação cidadã significa menos uma manifestação de escolhas individuais relacionadas a engajamento ou apatia, à satisfação ou descontentamento, do que um reflexo do sistema político vigente. Ou seja, em consonância com a visão institucionalista, a participação ativa seria um indicativo de um sistema que possui mecanismos ou instituições que mitigam os custos da participação, constróem identidades e papéis voltados à participação, e moldam as preferências em direção ao interesse público. Destaca-se assim, a importância potencial das instituições em “controlar” ou influenciar o comportamento político e social.

Finalmente, mesmo reconhecendo que os resultados políticos decorrem essencialmente da combinação de três fatores interdependentes, o arcabouço institucional, os determinantes estruturais e o comportamento dos atores, individuais ou coletivos, em um regime liberal democrático é improvável a ocorrência de transformações profundas e abruptas nestes dois últimos fatores. Apenas processos de ruptura ou revolucionários poderiam promover alterações, por exemplo, na estrutura de classes de uma sociedade. Assim, em que pese também serem improváveis movimentos radicais no arcabouço institucional, em um regime democrático esta é a via legítima e de maior alcance para as mudanças possíveis. Por meio das alterações institucionais é que produziremos efeitos, ainda que paulatinos, nas estruturas e nos comportamentos.

4.2 *Uma abordagem institucional dos conselhos*

O propósito das considerações da seção anterior foi portanto destacar a relevância, se não o caráter imprescindível, de um adequado arcabouço institucional, para os conselhos alcançarem seus objetivos.³³ Feito isto, podemos retornar à questão com a qual iniciamos este capítulo: quais as

objeto de análise, as instituições legais definidoras da relação Estado-sociedade nos conselhos.

³³ Cabe frisar novamente que não desconsideramos a importância de comportamentos e condições políticas para facilitar o controle social, principalmente na ausência de instituições favoráveis. Mas como colocam MARCH e OLSEN (1990, p.24) as instituições são construídas também devido às ameaças de “turnover” dos governantes.

condições institucionais que favorecem e viabilizam o controle social, no nosso caso, por meio dos conselhos municipais gestores de políticas públicas? Mais precisamente, quais as regras institucionais necessárias à composição e ao funcionamento democrático dos conselhos (ou às suas dimensões representativa e deliberativa) e ao exercício efetivo do controle social sobre o governo que favorecem, se não garantem, a realização do potencial dos conselhos?

Para responder a estas questões, cabe definir melhor o que entendemos por instituições neste estudo. Em que pesem alguns autores tratarem também como instituições as convenções ou códigos de comportamento social ou cultural (NORTH, 1990, p.36), a este estudo interessam exclusivamente as instituições formais ou legais, alinhadas com o conceito de regra de ELINOR OSTROM. Segundo ela, regras são prescrições conhecidas, aceitas e usadas por um grupo de participantes e que definem quais ações são requeridas, permitidas ou proibidas em uma dada situação, e cuja desobediência implica em responsabilização.³⁴ Assim, as regras estabelecem o conjunto de posições e papéis e as condições nas quais os participantes são escolhidos para ocupá-los ou deixá-los; definem o escopo, o conjunto de ações e os resultados que podem ser afetados por cada uma das posições e papéis, e os incentivos ou custos envolvidos em cada um dos resultados; e prescrevem as regras de decisão, de informação e comunicação e as compensações ou custos impingidos aos participantes. (OSTROM, 1986, p.5-6 e 19).

Além disso e fundamentalmente, regras são dispositivos sujeitos à intervenção humana e à mudança, por meio das quais nós interviemos para mudar a estrutura de incentivos em uma determinada situação. OSTROM (1986, p.5-6).

³⁴ OSTROM (1986, p.6) diferencia regras de leis formais, ao considerar que estas não são necessariamente conhecidas e "self-enforced". Neste estudo não faço esta diferença, assumindo que as leis, decretos, regimentos, etc., são cumpridas. Embora sejam também verificadas a existência e a abrangência "das regras que impõem o cumprimento das regras."

Assim, segundo este conceito e no caso particular dos conselhos gestores municipais, a sua institucionalização abrange legislações federais, estaduais e municipais, além dos regimentos internos, que prescrevem os sujeitos do controle social, a composição dos conselhos, a forma de escolha dos conselheiros, suas atribuições e deveres, o âmbito de sua atuação, os instrumentos de sanção disponíveis, os procedimentos para a tomada de decisão, dentre outras regras.

Serão sobre estas regras institucionais, no nosso entender essenciais ao exercício do controle social democrático pelos conselhos gestores, que nos debruçaremos para examinar se são ou não favoráveis à realização do potencial dos conselhos, quanto às suas dimensões representativa, deliberativa e quanto ao controle em si.

Para tanto, usaremos como referência prática o arcabouço institucional-legal da política de saúde, e particularmente, as regras institucionais que governam o Conselho Municipal de Saúde de Santo André, São Paulo. Antes de tudo, cabe esclarecer que não há a pretensão de configurar estas escolhas em amostras, a partir das quais faríamos generalizações, nem em aprofundar um estudo de caso no conselho de Santo André. O objetivo é tão somente utilizá-las como um exercício prático de uma possível aplicação institucional, de forma que possamos cotejar os problemas teóricos levantados até aqui com a regra institucional pertinente.

De toda forma, considero que as escolhas são relevantes. A escolha da política de saúde, por exemplo, deve-se ao fato de que, entre as políticas sociais, é considerada a que mais avançou em termos de descentralização (ALMEIDA, 1996). Além disso, um indicador recente de descentralização mostra a sua importância quando nos referimos aos conselhos: em maio de 2002, 5537 municípios estavam habilitados no SUS, o que significa que possuíam conselho municipal de saúde institucionalizado, uma vez que isto é uma exigência à habilitação.

Com relação aos conselhos, o conselho de saúde talvez seja potencialmente o mais consolidado no Brasil, dada a história de lutas comunitárias por saúde nos anos 70 e ao movimento sanitarista. Um indicador presente de tal importância é apontado por CARVALHO (1998), quando cita um estudo envolvendo 1422 secretários municipais de saúde, sendo que 62,7% deles consideraram o Conselho de Saúde “a força municipal mais influente na definição das prioridades em saúde, bem acima do Legislativo, de políticos isolados e de outros órgãos municipais”.

Por sua vez, a escolha do município de Santo André justifica-se por se tratar de um governo de orientação política democrática e participativa. O Partido dos Trabalhadores governou Santo André entre 1989 e 1992 e governa atualmente desde 1997. Algumas programas que revelam esta orientação participativa do governo são o Orçamento Participativo, o planejamento participativo de longo prazo, denominado Cidade Futuro, e a Ouvidoria da Cidade, cujo ouvidor é eleito de forma independente por um colegiado de entidades da sociedade civil. Particularmente em relação à política de saúde, a experiência de Santo André é também relevante, uma vez que na gestão municipal iniciada em 1993, para a qual o PT perdeu a eleição, o governo destituiu o conselho municipal de saúde e retirou o seu caráter deliberativo. Quando o partido retomou o governo em 1997, rapidamente foi elaborado um projeto de lei com a participação dos movimentos sociais, para resgatar o caráter deliberativo do conselho, o que mostra a preocupação do governo com a garantia dos direitos. Em abril de 1997, a lei 7.489 que institucionaliza o Conselho Municipal de Saúde, foi aprovada na Câmara de Vereadores. (RIBEIRO, 1999).

Além disso, o município de Santo André está habilitado no Sistema Único de Saúde (SUS) na condição de Gestão Plena do Sistema Municipal, compondo um universo de apenas 564 municípios no Brasil, conforme dados de maio de 2002; os demais 4973 estavam habilitados na Gestão Plena da Atenção Básica. (ARRETCHE e MARQUES, 2002:13). Esta habilitação para a gestão de todo o sistema significa maior complexidade, abrangência e autoridade para o gestor local do SUS, e, portanto, maiores responsabilidades para o conselho municipal de saúde.

Enfim, acredito que este arcabouço é um bom exemplo, uma vez que há condicionantes estruturais favoráveis, relacionados à política de saúde, e condições políticas também favoráveis, relativas à orientação política do governo municipal. Ou seja há condições que favorecem a existência de um arcabouço institucional adequado, em consonância com as necessidades teóricas apontadas, para o conselho exercer o controle social democrático sobre as políticas públicas.

Voltando ao arcabouço institucional da política de saúde, a legislação que trata do Sistema Único de Saúde (SUS) e que regulamenta os dispositivos constitucionais está consubstanciada na Lei Federal nº 8.080, 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. Particularmente sobre o envolvimento da sociedade, ela prescreve:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

VIII - participação da comunidade;

Esta participação, no entanto, só começa a ser regulamentada pela Lei Federal nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990, que 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:

Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

II - o Conselho de Saúde.

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

Todas as demais regras institucionais, decretos, portarias, leis estaduais e municipais decorrem da lei 8.142/97, como veremos a seguir, ao tratar mais especificamente das regras de representação, deliberação e controle social.

4.2.1 Regras de representação

As dificuldades na questão específica da representação podem ser divididas em dois pontos: a representação da sociedade civil e a representação do governo no conselho. No capítulo anterior (seção 3.1), avaliamos que o potencial de representação da sociedade civil abrange, de um lado, um problema fundamental relativo à não universalidade da participação na indicação dos conselheiros; e de outro, uma série de atenuantes positivos decorrentes da maior proximidade física e de capacidade entre representantes e representados, do menor escopo em discussão, da menor atratividade do cargo de conselheiro, do mandato mais curto e do caráter essencialmente voluntário dos participantes. Desta forma, um desenho institucional que favorecesse o controle social, caminharia no sentido da ampliação da participação e do reforço das atenuantes apontadas.

Em relação ao primeiro ponto, a criação de instituições que promovam a ampliação da participação passa pela identificação dos custos dissuasivos do envolvimento participativo. Seria imaginável, desta forma, para mitigar o problema da não universalidade da participação nas iniciativas envolvendo os conselhos e a eleição dos conselheiros, a institucionalização da obrigatoriedade da participação, seja nas eleições abertas dos conselheiros seja nas entidades da sociedade civil que indicam representantes. Assim, por meio do aumento dos custos da não participação, como multas ou outras sanções aplicadas ao não comparecimento às eleições, a sociedade passaria a ter incentivos para participar.

No entanto, algumas dificuldades e objeções cercam esta solução. A primeira e principal objeção refere-se à intervenção estatal num domínio que acredito pertencer à sociedade: sua autonomia e liberdade de escolha entre participar

ou não dos negócios públicos. Neste âmbito as instituições devem ser indutoras, educadoras, mas não compulsórias. Outra dificuldade, de ordem operacional, decorre da considerável gama de conselhos temáticos existente, o que tornaria impraticável ou no mínimo extremamente custosos a realização de procedimentos eleitorais amplos ou o controle da participação em entidades da sociedade civil.

Outra restrição a esta solução é o carácter voluntário da participação, o que confere outro tipo de legitimidade ao processo. Desta forma, a tarefa das instituições de promover a ampliação da participação para garantir maior representatividade, deveria ser a de enfatizar a geração de incentivos e oportunidades para a participação voluntária e ativa da sociedade. A questão crucial torna-se então a de identificar quais os custos aí envolvidos, com vistas à criação de instituições que os mitiguem.

Em relação a isto, LOWNDES et al. (2001a, p. 450-451) identificaram alguns fatores dissuasivos e motivadores da participação³⁵. Nos dissuasivos, o primeiro deles refere-se à uma visão negativa do governo, decorrente de experiências frustradas na relação com uma burocracia ineficiente, do distanciamento entre discurso e prática dos governantes, ou mesmo de preconceito ou senso comum. O segundo fator de dissuasão apontado é a ausência de conhecimento acerca das oportunidades de participação, sendo que uma questão-chave no tocante às oportunidades refere-se ao horário e local disponíveis e ainda à possibilidade de, no mesmo fórum, ser tratada uma ampla faixa de assuntos e serviços. Um terceiro, também relacionado com as oportunidades, refere-se a questões relativas à auto-exclusão ou à percepção de que “aquilo não é para gente como eu” ou de que não há espaços e sempre predominarão os mesmos líderes.

³⁵ Estes fatores fazem parte da conclusão de uma pesquisa feita com 30 grupos focais de discussão, envolvendo pessoas que já tinham participado de iniciativas junto ao governo local, “ativistas” da sociedade, jovens e cidadãos comuns, em 11 governos locais da Inglaterra. As iniciativas de participação incluem processos deliberativos.

Já entre os fatores que favorecem a participação, o principal é a participação reativa visando à proteção de interesses imediatos, pessoais ou de sua comunidade. Mas também observou-se que a perspectiva de aquisição de habilidades e conhecimento, maior auto-estima e identidades comunitárias mais fortes, benefícios estes menos tangíveis, também são fatores de incentivo. (LOWNDES et al., 2001a, p. 447-448)

Estes fatores apontados não fogem muito do senso comum, mas permitem uma melhor sistematização da abordagem institucional que deve ser feita. Inicialmente, a visão negativa do governo, o desconhecimento das oportunidades de participação e a postura apenas reativa requerem iniciativas de divulgação ampla e de esclarecimento sobre as atribuições, modo de funcionamento e alcances de cada espaço de participação. O uso intenso de mídia oficial, vinculada ao conselho, parece ser uma solução adequada para a sensibilização da sociedade.

Quanto às oportunidades de participação, horários e locais de acesso devem favorecer o comparecimento. A distribuição territorial das unidades de escolha e designação de representantes é uma possibilidade; as reuniões noturnas, outra. Além disso, é importante que os representantes do governo, presentes neste eventos, sejam capazes de encaminhar minimamente assuntos diferentes do conteúdo específico dos conselhos.

No arcabouço legal do Conselho Municipal de Saúde Santo André (CMS) que inclui fundamentalmente a lei federal 8.142/90, a lei municipal 7.489/97 e o Regimento Interno de setembro de 1997, não há nenhuma cláusula propositadamente destinada à atração de novos participantes ao processo, nem definições quanto a horário de reunião ou quanto à estrutura para encaminhamentos de assuntos não diretamente pertinentes ao conselho de saúde. A ampliação da participação parece restrita às, vagamente especificadas, entidades representadas nos conselhos. Isto é, a lei 7.489/90, seguindo a paridade da representação dos usuários definida na lei federal 8.142/90 (art. 2º, §4º), estabelece a composição do conselho da seguinte forma:

Artigo 13 - O Conselho será composto por um conjunto paritário de membros, atendendo os seguintes segmentos sociais:

- I. de um lado, a representação dos promotores de atividades relacionados à saúde;
- II. de outro lado, a representação dos usuários do SUS.

§ 1º - O conjunto paritário de membros terá o limite máximo de 16 (dezesseis) pares.

§ 2º - Cada membro titular deverá ter seu respectivo suplente igualmente indicado ou eleito pelo segmento que represente.

Artigo 14 - A representação de que trata o inciso I do artigo anterior observará a seguinte distribuição:

- I. 05 (cinco) representantes do Poder Executivo Municipal, sendo membro nato o Titular da Secretaria Municipal de Saúde;
- II. 01 (um) representante do Gestor Estadual do Sistema Único de Saúde;
- III. 01 (um) representante do Setor Privado de Saúde;
- IV. 01 (um) representante das Instituições de Ensino Superior, das entidades representativas dos Docentes e Acadêmicos;
- V. 02 (dois) representantes dos Conselhos e Associações de Profissionais de Saúde;
- VI. 06 (seis) representantes dos Trabalhadores da Saúde.

Artigo 15 - A representação dos usuários do SUS far-se-á com a participação da população através das seguintes entidades e movimentos:

- I. 03 (três) representantes do segmento dos Usuários nos Conselhos Diretores dos Serviços de Saúde;
- II. 02 (dois) representantes das Centrais Sindicais de Trabalhadores e Sindicatos não filiados às mesmas;
- III - 05 (cinco) representantes dos Movimentos Populares e Entidades representativas de Usuários do Sistema Único de Saúde;
- IV. 06 (seis) representantes de outras Entidades e Movimentos Sociais vinculados, direta ou indiretamente, às questões de saúde e não contemplados nos incisos anteriores.

Ou seja, como não há nenhuma regra atribuindo algum papel de mobilização ao conselho, supõe-se que esta tarefa caberá tão somente às entidades designadas, por meio de suas dinâmicas próprias. E além disso, dada a baixa precisão nesta designação (como pode ser visto tanto na representação dos “promotores de saúde” quanto na dos “usuários”) constata-se que não há restrição legal para evitar que a definição dos usuários com direito à representação, siga eventualmente uma lógica menos legítima e menos democrática, se comparada a uma lei aprovada na Câmara de Vereadores. A simplicidade do único artigo que se refere à forma de indicação dos representantes dos usuários é ilustrativa desta suposição:

Artigo 18 - Os representantes das entidades ou movimentos serão indicados mediante ofício, acompanhado da ata da reunião que consignou a indicação.

Parágrafo único - No caso dos representantes de entidades que tiverem seu mandato encerrado, ou não fizerem mais parte das mesmas, poderão ser substituídos no Conselho pelo período que faltar para o término do mandato dos demais membros do Conselho.

Enfim, tanto em termos de ampliação da participação quanto da especificação da população a ser representada, os constrangimentos institucionais ou são inexistentes ou são superficiais.

Voltando à pesquisa de LOWNDES, um outro fator dissuasivo da participação, fortemente apontado, refere-se à percepção ou à experiência que as decisões tomadas de forma colegiada não se realizam de fato. Esta constatação é reforçada pela pesquisa feita com o outro lado, as autoridades locais, na qual apenas um terço considerou que a participação teve impacto significativo na decisão final. (LOWNDES et al., 2001a, p.450-451; LOWDES et al., 2001b, p.212). Este talvez seja o maior problema das iniciativas de participação: a percepção que as decisões das esferas de participação não são cumpridas. Ou seja, é preciso criar mecanismos que imponham, para dentro do governo, a agenda decidida nos conselhos, sob risco de desacreditar o processo. Afinal, a representação do governo nos conselhos deveria ser capaz de compatibilizar as prioridades, condições e restrições internas com as decisões do conselho.

Neste caso, a lei federal 8.142/90, explicitando o caráter e atribuições do conselho, define no seu Artigo 1º, §2º, que “[suas] decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo.” A lei municipal correspondente não é precisa neste aspecto, mas o Regimento Interno define no artigo 14º :

Compete ao presidente, além das outras atribuições que lhe são conferidas por lei:
VIII – Comunicar oficialmente as deliberações do Conselho ao Poder Executivo Municipal, requerendo sua homologação;
IX – Fazer publicar na forma da lei, as deliberações do Conselho.

O presidente referido é, como disposto no artigo 22º da lei municipal, o Secretário Municipal de Saúde. No entanto, como explicitado no inciso VIII, ele apenas requer a homologação, sendo que pela lei federal as deliberações do conselho deveriam ser impostas ao poder executivo. Esta questão, mais propriamente associada à responsividade frente as deliberações do conselho será retomada mais a frente quando discutirmos o controle propriamente dito. Por enquanto ficamos com a constatação que o formato institucional adotado, seja federal ou municipal, não favorece a redução dos custos dissuasivos da

participação voluntária, não incentivando assim o alargamento da sociedade representada.

Mas, bem ou mal escolhidos os conselheiros da sociedade civil, outras regras passam a ser necessárias para incentivar uma verdadeira relação de representação com a população participante: “prestação de contas” periódica sobre as ações do conselheiro e do conselho; publicização dos resultados das política de saúde; rotatividade dos representantes suficiente a uma real expectativa de responsabilização e destinada a evitar a “profissionalização” dos conselheiros na função; não remuneração dos conselheiros, de forma a diminuir a atratividade do cargo e prestigiar aqueles com “espírito público”; disponibilização de instrumentos de sanção, como revogação do mandato do conselheiro, tanto por iniciativa voluntária dos representados, quanto por descumprimento de normas internas ao conselho.

Estas condições são parcialmente atendidas na legislação municipal e no regimento do CMS de Santo André, enquanto a lei federal 8.142/90 não “desce” a este nível de detalhe. Quanto à prestação de contas das ações dos conselheiros e do conselho às entidades e à população, não há nenhuma prescrição legal. Há apenas um inciso, no artigo 12º da lei municipal 7.489/97, que trata da publicização da situação da política de saúde, e não da atuação dos representantes, atribuindo ao conselho:

XII. adotar medidas que possibilitem o amplo conhecimento do SUS/SA pela população, através da divulgação de informações e estatísticas sobre saúde e serviços de saúde.

Em relação ao mandato dos conselheiros, há por sua vez uma série de disposições legais que caminham no sentido de uma representação menos auto-interessada como discutimos no capítulo anterior:

Artigo 16 - Os membros do Conselho Municipal de Saúde terão mandato de 02 (dois) anos, a contar da primeira reunião de que participarem, admitindo-se sua reeleição ou recondução por mais 01 (um) mandato.

Artigo 19 - No caso de afastamento temporário ou definitivo de um dos membros titulares, assumirá o suplente com direito a voto.

Artigo 20 - Será destituído aquele representante que deixar de comparecer a três reuniões ordinárias consecutivas ou cinco alternadas, exceto quando houver justificativa por escrito.

Artigo 21 - A função de membro do Conselho será exercida gratuitamente e considerada serviço público relevante.

O regimento interno aprofunda o artigo 20º da lei municipal, acrescentando em seu artigo 13º:

Artigo 13º - O Conselheiro que se ausentar por três reuniões consecutivas, ou cinco alternadas, salvo se devidamente justificadas, “ad referendo” da plenária, perderá o cargo, sendo-lhe resguardado o princípio da ampla defesa, através da constituição de Comissão Especial de Ética.

Parágrafo Único – A Comissão de ética constituída de, no mínimo, 03 (três) e, no máximo, 05 (cinco) membros indicados pelo conselho, tratará de temas referentes à conduta dos Conselheiros e ao cumprimento do presente regimento, averiguando e emitindo parecer que será submetido a Plenária Geral.

Estas disposições contribuem para a expectativa de responsabilização e para uma pequena atratividade do cargo; como o objetivo é despertar o interesse apenas de representantes com espírito público, o arranjo é correto. Falta, no entanto, a previsão de mecanismo legal que permita a revogação do mandato do conselheiro por iniciativa da própria entidade ou da população, durante a vigência do mesmo.

O outro lado da representação refere-se aos “promotores de atividades relacionadas à saúde”, incluindo o governo municipal, representantes do setor privado, de associações profissionais e dos trabalhadores de saúde. É uma composição bastante plural que segue a prescrição do artigo 1º, §2º, da lei federal 8.142/90. E aparentemente abre espaço para a participação de atores relevantes para os rumos da política de saúde, como a burocracia de carreira, provavelmente representada na categoria “trabalhadores da saúde”. Mas também, assim como a representação dos usuários, a especificação é bastante genérica. A única definição bem precisa é a participação do Secretário Municipal de Saúde, como um dos conselheiros do governo. Quanto aos demais integrantes do governo, não há nenhuma prescrição que garanta representantes com compromisso político e com autoridade necessária à interlocução com a sociedade, além de ser permitida uma rotatividade não

condizente com a formação de um colegiado gestor comprometido com os destinos da política de saúde:

Artigo 17 - Os membros representantes da Administração Municipal e Estadual poderão ser substituídos a qualquer tempo e exercerão suas funções enquanto investidos em cargo público.

Enfim, quanto a questão da representação e da abordagem institucional que julgamos necessária à tentativa de realizar o seu potencial, a conclusão é que, mesmo em uma política cujo histórico apresenta condições favoráveis ao seu avanço, e mesmo em um município cuja orientação democrática e participativa favorece a institucionalização com vistas à preservação dos direitos e o fortalecimento da sociedade civil, o arcabouço institucional-legal é, no mínimo, extremamente tímido em termos democráticos. Não incentiva deliberadamente a ampliação do envolvimento e da participação voluntária da população nos assuntos do conselho e estabelece disposições demasiadamente abertas para a definição da sociedade com direito à representação, relegando a regulamentação mais precisa a condicionantes não institucionais.

4.2.2 Regras de deliberação

Quando falamos do potencial democrático dos conselhos no capítulo anterior, uma grande ênfase foi dada à sua forma deliberativa de tomada de decisão. Uma vez garantido o pluralismo da sociedade no corpo deliberativo, expusemos o argumento que a deliberação pública favorece a que os atores se comportem de fato como iguais, de forma que ao invés da prevalência das assimetrias de informação, de poder ou de recursos diversos, típica dos processos de agregação, prevaleceria o compartilhamento do melhor argumento. Enumeramos então uma série de fatores potenciais que conferiria a este método de decisão um perspectiva mais democrática e eficiente.

Naquela discussão, no entanto, não falamos de algumas problemas potenciais que cercam o processo deliberativo e ameaçam a realização das vantagens referidas. Algumas questões relevantes são o tamanho do colegiado, a abertura das sessões à participação pública e o grau de diversidade das

preferências dos membros. Primeiramente, o tamanho do colegiado, representado pelo número de membros participantes, é extremamente importante para o sucesso do processo deliberativo. Como coloca ELSTER (1998a, p.109), os debates em grandes assembleias tendem a ser dominados por um pequeno número de retóricos e carismáticos “interlocutores”, que dificultam a busca coerente e sistemática do melhor argumento. Nestes casos, em que pese a aparência de deliberação, a força motivadora das decisões torna-se a paixão ao invés da razão.

A opção por colegiados menores é assim mais aconselhável, em que pese colidir com a presunção de um espaço democrático, o que inclusive pode diminuir a probabilidade da presença de especialistas em todos os lados das “contenda”. Assim, o desafio é encontrar uma composição em que, independentemente do número de representantes de cada lado, o maior número possível de pontos de vista esteja representado (ELSTER, 1998, p.14).

Quanto a este aspecto, acredito que a composição dos conselhos municipais de saúde, cujos atores são definidos pela lei federal 8.142/90, e particularmente a composição quantitativa do conselho de Santo André, definida pela lei municipal, são favoráveis à manifestação dos pontos de vista relevantes e de todos os participantes. Como já visto, a lei 8.142/90 prescreve a participação dos representantes do governo local, dos prestadores de serviço, dos profissionais de saúde e dos usuários. A lei municipal acrescenta a participação do governo estadual e de instituições de ensino superior e ainda subdivide a participação dos “profissionais de saúde” entre associações profissionais e trabalhadores de saúde. Ou seja, é uma composição bastante plural e, acredito, potencialmente representativa dos pontos de vista da sociedade, para fins de deliberação.

Em relação à quantidade, em que pese o número de pontos de vista ser substancialmente menor, um colegiado de 32 conselheiros, como o de Santo André, parece excessivo para um processo deliberativo eficiente.³⁶ No entanto,

³⁶ Esta representação “múltipla” de um mesmo ponto de vista, como por exemplo a presença de 16 conselheiros representando os usuários,

observando o artigo 23º da lei municipal 7.489/97 e o artigo 5º do Regimento Interno do conselho, verifica-se que o mesmo é constituído de 5 comissões, designadas a fazer a análise prévia de temas pertinentes e a apresentar “pareceres” ou “indicações” à Plenária Geral (artigos 10º e 15º). Esta formação certamente permite um processo de argumentação mais adequado, preservando a soberania da Plenária Geral (artigo 6º).

De toda forma, como colocado por SARTORI (1994, p.304), o tamanho eficiente é determinado mais pelo modo de funcionamento do colegiado e pelo grau de concordância em torno dele, do que precisamente pelo número de integrantes. Sobre isto, a lei municipal 7.489/97 estabelece que é de competência do próprio conselho a elaboração e aprovação de seu Regimento Interno (art. 12º, inciso XVI), favorecendo uma das condições de SARTORI. Quanto ao modo de funcionamento, há na lei municipal e no regimento alguns pontos favoráveis e outros nem tanto. O artigo 27º da lei e o disciplinador artigo 19º do regimento procuram garantir a participação igualitária de todos:

Art. 27º - Parágrafo único - As deliberações serão precedidas de debates, assegurando-se o direito de manifestação sobre o assunto aos membros presentes.

Artigo 19º – Ao fazer uso da palavra, o Conselheiro não poderá desviar-se do assunto em debate, falar sobre matéria vencida, ignorar as advertências do Presidente ou ultrapassar o tempo regimental a que tem direito.

Em sentido oposto, o artigo 18º do regimento estabelece, duplicando potencialmente o número de manifestações:

Artigo 18º - Durante as sessões, só poderão fazer uso da palavra, os Conselheiros, **seus respectivos suplentes** e pessoas convidadas a tomar parte da sessão.

Parágrafo Único – A participação de convidados deverá ter sido previamente aprovada pelo Presidente.

Esta última questão, da participação dos suplentes nas sessões, remete a outro ponto importante: a abertura das sessões ao público em geral. ELSTER (1998a, p.111) lembra que quanto mais público, maiores os constrangimentos

também tem sua utilidade: reduz a probabilidade das pessoas sem conhecimento do assunto serem levadas a argumentos falsos, preocupação manifestada por PRZEWORSKI (1998, p.145): “someone who held no beliefs about particular matter can be told and accept falsehood.”

ao uso de justificativas que não sejam em benefício do interesse público. Por outro lado, esta publicidade também traz sérias e negativas conseqüências ao processo deliberativo: reduz a possibilidade dos representantes mudarem de idéia após a argumentação racional; transforma a audiência em uma potencial “caixa de ressonância” de retórica e paixões; e pode distorcer o processo democrático ao impor aos representantes a posição ativista de determinado grupo. Acredito que o conselho de Santo André aborda corretamente esta questão, conforme observado no artigo 18º do regimento, citado acima, quando restringe o uso da palavra e a presença de convidados.

O terceiro ponto que alguns autores consideram vital para as possibilidades de uma concertação de interesses via argumentação, refere-se a quão divergentes são as preferências e interesses dos membros participantes. As dificuldades decorrem do fato de quanto mais as preferências do orador diferirem daquelas da audiência, menos informação poderá ser transmitida com credibilidade. (FEARON, 1998, p.47). COHEN, na linha de MARCH e OLSEN (1995, p. 28), rebate esta dificuldade ao afirmar que a extensão da diversidade de preferências não está fixada, nem dada de antemão da deliberação política (1998, p.199), sendo portanto condicionada pela própria instituição deliberativa.

No caso da legislação do conselho de saúde de Santo André, observamos que não há nenhuma imposição de posições ou restrição de alternativas aos integrantes; apenas a prescrição da Comissão Especial de Ética, conforme o artigo 13º do regimento, que tem abrangência para tratar de problemas de conduta dos conselheiros. Além disso, outra forma de favorecer o jogo cooperativo entre os participantes se dá por meio da periodicidade mensal das reuniões ordinárias, conforme determinado no artigo 25 da legislação municipal; uma outra disposição institucional do regimento interno (artigo 53º) permite o convite a “técnicos de reconhecido saber e experiência comprovada” por deliberação do conselho, o que pode favorecer a prevalência do melhor argumento. Entretanto, se de fato for inevitável o desacordo em relação às deliberações, o regimento prevê a decisão por meio de agregação ou votação:

Artigo 11º – Será exigido o voto da maioria simples dos Conselheiros presentes para aprovação das deliberações que tratarem sobre matéria indicada.

§2º – As sessões plenárias deverão ter um quórum de 50% mais um de seus Conselheiros.

Enfim, quanto as regras institucionais que governam o processo deliberativo no conselho municipal de saúde de Santo André acredito, ao contrário das regras de representação, que elas contornam satisfatoriamente as preocupações teóricas. Primeiramente, a composição da plenária é suficientemente plural, o que além de potencialmente significar uma ampla representação da sociedade no debate, facilita o processo deliberativo. Lembrando SARTORI (1994, p.306), a intensidade desigual de preferências de cada parte sobre uma determinada matéria e a expectativa de um fluxo permanente de decisões (e retribuições), esta última assegurada pela periodicidade mensal das reuniões e o mandato de 2 (dois) anos, são as condições que viabilizam a cooperação. “[...] a qualquer momento, os membros menos intensos em relação a um problema estão dispostos a ceder aos membros que sentem muito intensamente em relação a ele.”

Outro ponto importante do arcabouço institucional-legal é o fato de haver uma múltipla representação do mesmo ponto de vista, principalmente dos usuários. Este ponto é particularmente relevante diante da desafiadora dúvida institucional de ELSTER (1998, p.15), representada pela seguinte pergunta: “qual mecanismo institucional pode garantir que um acordo após a deliberação é induzido pelos argumentos e não por conformismo interno ou externo?” Acredito que uma resposta possível é a multiplicação dos representantes de mesmo ponto de vista, minimizando a probabilidade de comportamentos gratuitamente conformistas. Esta solução, no entanto, somente se aplica no caso de Santo André se supusermos a homogeneidade de interesses dentro das categorias representadas. Mas isto é uma questão de representação.

Finalmente, é possível também afirmar que as diversas disposições institucionais, que definem o modo de funcionamento do processo de deliberação, asseguram a manifestação igualitária do pluralismo representado.

4.2.3 Regras de controle social

Em relação ao controle social exercido pelos conselhos gestores, no capítulo anterior indicamos que o potencial de controle é limitado, se pretender a sanções mais severas sobre os agentes públicos, mas promissor se pretender ao controle das dimensões técnica e administrativa da política pública, bem como à socialização paulatina dos participantes do colegiado em valores públicos. Boa parte da argumentação, que levou a esta análise, destacou o caráter deliberativo do conselho como uma das condições importantes para, por exemplo, distribuir melhor as informações e melhorar a capacidade cognitiva, de interpretação e julgamento, dos assuntos em pauta, além de promover a cooperação entre os participantes.

Como as condições institucionais que favorecem a deliberação no conselho municipal de saúde de Santo André já foram discutidas na seção anterior, nesta nos deteremos às disposições legais que tratam da responsividade aos pleitos do conselho, imposição do conselho como órgão controlador, das suas atribuições relacionadas ao controle social, das informações a ele obrigatoriamente destinadas, e também dos mecanismos de sanção, internos ou externos, que o conselho pode recorrer.

Antes de tudo, a importância da institucionalização do conselho de saúde como órgão de controle é reforçada pela sua vinculação ao fundo, ao plano municipal de saúde e à habilitação do município ao SUS. Conforme a Instrução Normativa 01/98 de 02 de janeiro de 1998 do Ministério da Saúde, em seus artigos 10º e 12º, as habilitações são condicionadas à aprovação pelo Conselho Municipal de Saúde. Além disso, conforme o Decreto Federal nº 1.232 de agosto de 1994, que dispõe sobre as condições e a forma de repasse de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal:

Art. 2º A transferência de que trata o art. 1º fica condicionada à existência de fundo de saúde e à apresentação de plano de saúde, aprovado pelo respectivo Conselho de

Saúde, do qual conste a contrapartida de recursos no Orçamento do estado, do Distrito Federal ou do Município.

Art. 3º Os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde serão movimentados, em cada esfera de governo, sob a fiscalização do respectivo Conselho de saúde, sem prejuízo da fiscalização exercida pelos órgãos do sistema de Controle Interno do Poder Executivo e do tribunal de Contas.

Ou seja, em termos de autoridade formal, os conselhos estão respaldados por leis federais e são atores imprescindíveis em pelo menos três atividades fundamentais: a aprovação do plano de saúde, a habilitação ao sistema e o controle sobre os recursos.³⁷ Esta necessária aprovação do plano de saúde pelo conselho favorece a primeira dimensão do controle social, que é a responsividade aos seus pleitos. Isto é, a agenda do conselho pode ser ali imposta. Esta questão é reforçada pela lei federal 8.080/90 que estabelece:

Art. 36. O processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) será ascendente, do nível local até o federal, **ouvidos seus órgãos deliberativos**, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União.

Apesar disto, a lei municipal 7.489/97 que institucionaliza o conselho de saúde, impõe uma série de restrições que dificultam esta responsividade:

Artigo 12 - São atribuições do Conselho Municipal de Saúde:

I. aprovar, controlar, acompanhar e avaliar o Plano Municipal de Saúde do Município, **respeitadas as diretrizes do Plano Diretor do Município;**

III. definir diretrizes e controlar o Fundo Municipal de Saúde (FMS);

IV. analisar e deliberar, em seu âmbito, sobre as propostas orçamentárias elaboradas pela Secretaria Municipal de Saúde, **segundo as diretrizes fixadas na Conferência Municipal de Saúde e no processo de Orçamento Participativo;**

VI. **indicar** aos órgãos do Poder Executivo Municipal, responsáveis pela elaboração do Orçamento-Programa, as propostas aprovadas nos termos do inciso IV, deste artigo.

Ou seja, a abrangência e o alcance das deliberações do conselho são limitadas por outras institucionalidades, quais sejam o Plano Diretor aprovado pela Câmara de Vereadores, a Conferência Municipal de Saúde, o Orçamento Participativo e os órgãos do Poder Executivo para os quais apenas **indica-se**

³⁷ O único senão a esta constatação é que o Fundo Municipal de Saúde é responsável por apenas parte do orçamento da política de saúde. Em Santo André, especificamente, ele respondeu por 32% dos recursos no 1º semestre de 2002, enquanto 67% foram de receita própria do município, parcela sobre a qual o conselho não tem ingerência. (Relatório da Secretaria de Saúde de Santo André).

as propostas orçamentárias. Isto certamente forma um emaranhado de instituições e legitimidades que dificultam o exercício de soberania pelo conselho sobre a própria matéria que, a rigor, deveria ser de sua exclusiva competência.

Mas uma vez elaborado e aprovado o plano de saúde, o controle do seu cumprimento passa a ser a segunda dimensão do controle social. Nesta questão, tornam-se fundamentais a disponibilização de informações, a presença de instrumentos de ação corretiva ou sanção e os mecanismos que favorecem o treinamento, a educação política, enfim, a socialização dos conselheiros em valores e princípios públicos. A função “fiscalizadora” do conselho municipal é estabelecida da seguinte forma pela lei municipal 7.489/97, detalhando a prescrição do artigo 1º da lei federal 8.142/90:

Artigo 12 - São atribuições do Conselho Municipal de Saúde:

- I. aprovar, controlar, acompanhar e avaliar o Plano Municipal de Saúde do Município, respeitadas as diretrizes do Plano Diretor do Município;
- II. avaliar e fiscalizar o funcionamento e a qualidade do Sistema Único de Saúde de Santo André (SUS/SA);
- III. definir diretrizes e controlar o Fundo Municipal de Saúde (FMS);
- V. avaliar a execução orçamentária do exercício anterior;
- VII. analisar e deliberar, em seu âmbito, sobre contas dos órgãos integrantes do SUS/SA;
- VIII. deliberar sobre contratos ou convênios com Entidades de Saúde e acompanhar e controlar seu cumprimento;
- XIII. estabelecer critérios gerais de controle e avaliação do SUS/SA;

No entanto, nem na lei municipal tampouco no regimento interno, há qualquer menção à prestação de contas, sua periodicidade e seu conteúdo de informações. Estas condições são, no entanto, contempladas pelo Decreto Federal nº 1.651 de 28 de setembro de 1995, que regulamenta o Sistema Nacional de Auditoria (SNA) no âmbito do SUS. Este decreto prescreve algumas informações a serem submetidas periodicamente aos conselhos:

Art. 6º A comprovação da aplicação de recursos transferidos aos Estados e aos Municípios far-se-á:

I – para o Ministério da Saúde, mediante:

b) relatório de gestão, aprovado pelo respectivo Conselho de saúde, se repassados diretamente do Fundo nacional de saúde para os fundos estaduais e municipais de saúde.

§3º – O relatório de gestão compõem-se dos seguintes elementos:

I – programação e execução física e financeira do orçamento, de projetos, de planos e de atividades;

- II – comprovação dos resultados alcançados quanto à execução do plano de saúde de que trata o inciso III do art. 4º da Lei 8.142 de 1990;
- III – demonstração do quantitativo de recursos financeiros próprios aplicados no setor saúde, bem como das transferências recebidas de outras instâncias do SUS;
- IV – documentos adicionais avaliados nos órgãos colegiados de deliberação própria do SUS.

Art. 9º A direção do SUS em cada nível de governo apresentará, trimestralmente, ao Conselho de Saúde correspondente e em audiência pública, nas Câmaras de Vereadores e nas assembleias legislativas respectivas, para análise e ampla divulgação, relatório detalhado contendo, dentre outros, dados sobre o montante e a fonte de recursos aplicados, as auditorias concluídas ou iniciadas no período, bem como sobre a oferta e produção de serviços na rede assistencial própria, contratada ou conveniada.

Art. 10º Em caso de qualquer irregularidade, assegurado o direito de defesa, o órgão competente do SNA encaminhará, segundo a forma de transferência do recurso prevista no art. 6º, relatório ao respectivo Conselho de saúde e ao DCAA, sem prejuízo de outras providências previstas nas normas do estado ou Município.

Ou seja, mesmo ressalvando que o Decreto Federal nº 1.651 não estabelece a periodicidade do “relatório de gestão”, o conteúdo de informações a ser apresentado e aprovado pelo conselho de saúde é bastante rico, o que permite ao conselho a verificação da execução financeira e dos resultados da aplicação do plano. É importante observar que este controle “a posteriori”, ou seja, a partir de relatórios de atividades já executadas, refere-se ao conceito de “accountability” de PRZEWORSKI et al. (1999, p.5-8). No entanto, como o conselho participa também do planejamento da política, cujo produto é o plano de saúde, ele apenas se abstém da execução propriamente dita. Assim, a autonomia e liberdade do agente, reclamadas por MARCH e OLSEN (1995, p.146) para justificar o próprio controle, estaria portanto na execução da política o que, dependendo da extensão do planejamento, significa a escolha dos meios.

As informações recebidas por meio dos relatórios permite aos conselheiros uma eventual tomada de ações corretivas nos rumos da política de saúde. Mas além disto, o outro fator importante aqui são os instrumentos de sanção. Em que pesem as reticências quanto ao uso dos mesmos, visto a possibilidade de prejudicar a cooperação entre os conselheiros e inviabilizar um processo de compartilhamento de valores, o conselho possui alguns recursos institucionais. O decreto federal nº 1.651, por exemplo, que trata do Sistema Nacional de Auditoria (SNA), estabelece que:

Art. 12º Os Conselhos de Saúde, por maioria de seus membros, poderão, motivadamente, recomendar, à discricção dos órgãos integrantes do SNA e da Comissão Corregedora Tripartite, a realização de auditorias e avaliações especiais.

Além disso, o recurso ao Ministério Público, embora não previsto em legislação específica da política de saúde, é uma outra possibilidade. Conforme colocado por FRISCHEISEN, a Constituição de 1988 define o papel do Ministério Público como órgão fiscalizador dos poderes constituídos, sendo uma instituição que intermedeia de forma autônoma as demandas da sociedade civil perante o Judiciário, o Executivo e o Legislativo. Se por um lado, cabe ao MP enfrentar em igualdade de condições o Poder Executivo, que muitas vezes não cumpre o previsto nas políticas públicas, por outro, cabe a ele a fiscalização da legalidade do funcionamento dos conselhos. No caso de implementações de políticas, deliberada pelo conselho, mas não prevista no orçamento e recusada pelo Executivo, pode ser feita uma Ação Civil Pública, através do MP. A cobrança de demandas à Administração Pública pode ser feita por Inquérito Civil Público. (FRISCHEISEN , 2000, p.79)

A terceira possibilidade, internamente ao próprio SUS, refere-se à prerrogativa do conselho de não aprovar o plano de saúde e assim bloquear os recursos destinados ao município, conforme o artigo 2º do Decreto Federal nº 1.232/94. Mas também para esta alternativa, não há incentivos, uma vez que tal decisão prejudica o município no curto prazo e uma solução definitiva no médio e longo prazo, como o afastamento dos agentes, é imprevisível.

Talvez esta questão de controle autônomo e isento pudesse ser abordada se houvesse uma divisão rígida de funções das comissões internas ao conselho de saúde de Santo André, criadas pelo Regimento Interno no seu artigo 5º, de forma a criar uma autonomia de uma frente às outras. No entanto, não há a prescrição de uma hipotética “comissão de fiscalização e controle”, nem a especificação das atribuições de cada comissão e, lembremos, a plenária do conselho permanece soberana.

A última, mas não menos relevante questão do controle social, é a possibilidade, defendida por MARCH e OLSEN (1989, p.118-119), do controle se realizar por meio da socialização dos conselheiros, principalmente dos representantes do governo, em princípios e valores éticos e coletivos. Como já visto, o processo de deliberação encerra em si alguma tendência neste sentido. Por sua vez, no arcabouço institucional do conselho de saúde, somente o Regimento Interno de Santo André faz alguma menção neste sentido prescrevendo, além da criação de uma Comissão de Ética (artigo 13º), a seguinte objeção:

Artigo 37º O Conselheiro deverá declarar-se impedido de participar da discussão e votação de assuntos do seu interesse particular, ou de parentes consanguíneos até 3º grau, dispensada, em tal hipótese, qualquer justificativa.

No entanto, acredito que institucionalmente seria possível avançar mais. Por exemplo, por meio da prescrição de treinamentos cívicos e da definição mais precisa dos representantes do governo, privilegiando aqueles que, de fato, representem institucionalmente o governo e tenham compromissos políticos com a população.

A síntese desta avaliação do potencial de controle social frente ao arcabouço institucional legal do conselho de saúde de Santo André é complexa. De um lado, verifica-se que há claras disposições que conferem a autoridade do controle social ao conselho, além de disponibilizarem uma profusão de informações; de outro, que a atuação e a soberania do conselho “esbarra” em outras institucionalidades do município. Finalmente, não há quase nenhuma disposição voltada à educação política.

Conclusão

Nossa conclusão sobre o potencial dos conselhos gestores de políticas públicas em favorecer a democratização da gestão das políticas públicas e o aumento da sua eficiência por meio do controle social, ou seja, de constituírem espaço de controle social efetivo e democrático, abrange duas linhas: o produto das considerações teóricas e as indicações propiciadas pela análise institucional do Conselho Municipal de Saúde de Santo André.

Inicialmente quanto ao objetivo de aprofundamento democrático, consideramos que a disseminação dos conselhos gestores enquadra-se fundamentalmente em duas perspectivas: de crítica ao sistema representativo e ao esvaziamento do conteúdo democrático pelas teorias elitista e procedimental de democracia e de defesa da democracia deliberativa como alternativa à obtenção de igualdade política e de soberania popular. Assim, mitigar as deficiências do sistema representativo e do método democrático de agregação e fortalecer as condições que viabilizam um processo deliberativo igualitário tornam-se os desafios democráticos colocados às regras institucionais dos conselhos.

Especificamente em relação à dimensão representativa da questão democrática, lembramos que, via de regra, os conselheiros da sociedade civil não possuem a legitimidade conferida pelo sufrágio universal prescrito por leis nacionais, como ocorre com os vereadores e deputados. Assim, respeitando a pluralidade de representantes genericamente prevista na lei federal 8.142/90, cabe aos governos locais definir a extensão do sufrágio, o “sistema eleitoral” e enfim a representatividade dos conselheiros. Esta prerrogativa sugere um paradoxo, na medida em que o controlado define quem serão os controladores. Além disso, a designação de entidades da sociedade civil, como origem dos conselheiros, ao invés da população em geral, transfere a responsabilidade pela escolha democrática para as dinâmicas próprias destas entidades, sobre as quais o Estado e a sociedade mais ampla não têm ingerência institucional.

No entanto, a despeito destas considerações, a relação de representação nos conselhos guarda algumas particularidades que favorecem à

representatividade da sociedade, quando comparada aos sistemas representativos parlamentares. Inicialmente, ela possui um outro tipo de legitimidade que decorre da participação cidadã voluntária. Isto porque a participação voluntária dos atores sugere alguns aspectos positivos como a maior propensão ao exercício de uma participação também mais ativa e interessada no controle futuro das ações do conselheiro. Além disto, devido aos custos envolvidos na participação, o caráter voluntário pode figurar como uma espécie de “proxy” da intensidade das preferências em torno de determinada política, uma dimensão legítima não considerada pelo sistema eleitoral tradicional, que atribui o mesmo peso a todos os atores.

Como complemento a esta questão, outras condições favorecem uma relação mais representativa entre conselheiros e sociedade representada, quando comparada ao sistema representativo parlamentar. A pequena atratividade do cargo, dado seu caráter não remunerado e mesmo considerando a perspectiva de poder que enseja, favorece a redução do universo de candidatos e assim a probabilidade de escolha de conselheiros que, de fato, possuem espírito público; a duração geralmente mais curta dos mandatos promove uma expectativa de responsabilização mais freqüente; o caráter local e setorial da política em discussão, ao favorecer a maior proximidade e o escopo mais reduzido, permite também uma relação mais informada de representação.

Ou seja, estas condições positivas, que considero atenuantes ao não envolvimento de toda a sociedade, permitem inferir que há um certo potencial de que a democracia representativa, nos conselhos municipais gestores de políticas públicas, possa aprofundar o conteúdo democrático, mormente durante a vigência dos mandatos, se comparada a uma distante representação parlamentar.

No exemplo prático do conselho de saúde de Santo André, como já mencionado, a atribuição de prescrever as condições que favorecem a realização do potencial democrático da representação é contemplada, parcial e tão somente, pelas regras municipais, principalmente pela lei 7.489/97, que institucionaliza o conselho, e pelo Regimento Interno de setembro de 1997, que

disciplina o seu funcionamento. Sendo que neste arcabouço institucional não constatamos, quanto à democracia representativa, nenhuma regra destinada à ampliação da participação voluntária e à mitigação dos seus custos e dos fatores dissuasivos da participação. Além disto, há regras relativamente vagas quanto à designação da sociedade representada, em que pese haver uma ampliação dos atores com direito à representação, quando comparada à prescrição federal. Desta forma as regras institucionais não prescrevem nenhum papel de mobilização, para o governo ou para o conselho, e relegam a representatividade democrática dos conselheiros às dinâmicas próprias das entidades da sociedade civil, também genericamente especificadas na legislação.

Não há ainda, no arcabouço institucional, regras destinadas a impor e governar a prestação de contas dos conselheiros aos representados, em que pesem a duração reduzida do mandato dos conselheiros e o exercício não remunerado desta função, ambas prescrições do regimento interno do conselho, contribuir para uma expectativa de responsabilização mais freqüente e para uma menor atratividade do cargo.

Em suma, em relação à questão da representação, o arcabouço institucional do Conselho Municipal de Saúde de Santo André peca ao não estimular o envolvimento voluntário da população nos assuntos do conselho, estabelece disposições demasiadamente genéricas para a designação da sociedade com direito à representação e omite-se em relação à prestação de contas dos conselheiros da sociedade civil, durante a vigência dos mandatos.

A segunda questão democrática envolvendo os conselhos decorre essencialmente do seu caráter deliberativo e colegiado. Tais características permitem que as deficiências presentes no método tradicional de tomada de decisão, como as assimetrias de informação ou de “endowments” iniciais, sejam atenuadas. Ou seja, como mencionamos, em contraponto à democracia agregativa, em um espaço de democracia deliberativa como os conselhos a decisão emerge de processos de argumentação pública e livre entre iguais, neste caso entre governo e sociedade civil, em que prevalece o melhor

argumento. Assim, assemelhando-se à esfera pública habermasiana, embora institucionalizados, os conselhos surgem como uma possível alternativa tanto às limitações do método democrático tradicional quanto às condições que ensejam o esvaziamento ou a retirada dos valores substantivos da democracia pela teoria procedimental.

Por exemplo, uma condição apontada por DAHL (1989, p.70), como necessária à igualdade política, era a possibilidade de qualquer membro, que considerasse novas alternativas preferíveis às alternativas disponíveis para votação, pudesse inseri-las entre as primeiras. Ora, esta possibilidade é parte integrante do “modus operandi” de um processo de deliberação entre iguais. Uma outra condição, mais comum, refere-se à assimetria de informações e de capacidade cognitiva que envolvem os atores. Também no espaço de deliberação, tal assimetria tende a ser reduzida, devido à necessidade de se justificar as posições em público o que leva à revelação de informações antes privativas e à sua interpretação e entendimento mútuos. Uma terceira consideração importante sobre o processo de deliberação refere-se à perspectiva de formar melhores cidadãos e agentes públicos, devido ao compartilhamento continuado de valores e princípios públicos.

Ou seja, por meio do processo deliberativo nos conselhos e devido ao seu caráter setorial é possível, por um lado, aprimorar o método democrático de tomada de decisão, baseado nas considerações sobre escopo mais reduzido, melhor distribuição da informação e o aprimoramento da capacidade de interpretação e julgamento destas por meio da argumentação. Por outro lado, tal deliberação democrática pode facilitar a concertação de interesses entre os atores da sociedade, sem necessariamente pretender a atingir um consenso ou revelar um improvável “bem comum”, mas a qualificar e viabilizar a tomada de decisões coletivas.

Com relação a esta questão deliberativa, o arcabouço institucional de Santo André, diferente da forma como aborda a dimensão representativa, é mais cioso. O artigo 27º da lei municipal, por exemplo, prescreve a igualdade entre os participantes ao definir que “as deliberações serão precedidas de debates,

assegurando-se o direito de manifestação sobre o assunto aos membros presentes”. Além disto, o pluralismo prescrito pela lei federal 8.142/90, para a composição do conselho, é intensificado pela lei municipal ao prescrever a participação do governo estadual, de instituições de ensino superior e subdividir a parcela dos “profissionais de saúde” entre associações profissionais e trabalhadores de saúde, o que procura atender à necessidade da presença do maior número possível de pontos de vista afetos à política em discussão. (ELSTER, 1998, p.14).

Um outro ponto importante do arcabouço institucional-legal de Santo André é o fato de haver no colegiado uma múltipla representação do mesmo ponto de vista, principalmente dos usuários. Este ponto é relevante para evitar que os acordos sejam induzidos, de fato, por conformismo interno ou externo, e não pelos argumentos. Além disso, mesmo garantindo esta sobre-representação, as regras mostram preocupação com o tamanho do colegiado, variável fundamental para o processo deliberativo, ao prescreverem seu funcionamento a partir de comissões internas, ainda que mantendo a legítima soberania da plenária, e ao restringirem o direito ao uso da palavra apenas aos conselheiros e convidados. Esta última prescrição é particularmente importante para mitigar algumas ameaças representadas pelo caráter público das seções, como a prevalência da posição ativista de determinado grupo ou a resistência dos representantes em mudarem sua posição, mesmo após uma argumentação racional, devido à audiência.

Em suma, quanto ao objetivo de aprofundamento democrático, concluímos que o arcabouço institucional do conselho municipal de saúde de Santo André é incipiente, se tratamos da sua dimensão representativa, porém bastante promissor, quando nos referimos ao processo deliberativo envolvendo a sociedade representada.

Ao lado desta questão democrática, mencionamos que aos conselhos também está colocada uma questão de eficiência, particularmente quando nos referimos ao objetivo de se tornar mecanismo de controle social sobre os governantes e sobre as políticas públicas. Isto é, uma vez formuladas e

definidas democraticamente as políticas públicas, cabe aos conselhos impor a responsividade a elas e responsabilizar os governantes em caso contrário. Neste caso, as variáveis críticas sobre as quais se sustenta o potencial dos conselhos referem-se essencialmente à disponibilidade de informações, à capacidade dos atores sociais de processá-las, à existência, adequação e eficácia dos instrumentos de sanção e ao grau de autonomia da sociedade civil para o exercício do controle.

Inicialmente, cabe ressaltar que a participação constitutiva da sociedade na gestão da política pública pode ser inibidora da efetividade deste controle social. Isto é, a composição paritária do conselho implica que não há uma separação precisamente demarcada entre controlado e controlador, entre governo e sociedade; ao contrário, há uma co-responsabilidade em torno das deliberações do conselho e até um compartilhamento, para o bem ou para o mal, das dificuldades e posições do governo e dos conselheiros da sociedade.

Em que pesem estas considerações, não acreditamos na impossibilidade de o conselho se incumbir, de fato, da gestão completa da política pública, o que inclui o controle e a sanção aos comportamentos desviantes. Apenas ponderamos que a utilização de instrumentos de punição mais rigorosos, além de limitada pela sua disponibilidade no arcabouço institucional, pode ser estrategicamente inadequada se há a pretensão de valorizar a cooperação e o compartilhamento de valores no interior do conselho.

Isto é, o caráter deliberativo do conselho e seu funcionamento continuado facilitam o conhecimento mútuo, a aprendizagem compartilhada, a identificação com o outro e a promoção de confiança e empatia. Favorecem, portanto, algumas condições necessárias a uma interação cooperativa ou de “soma positiva”, numa linguagem própria à teoria dos jogos, segundo a qual a cooperação somente ocorre se as interações forem repetidas indefinidamente, houver um pequeno número de participantes e cada um possuir informações completas sobre o comportamento anterior do outro. (NORTH, 1990, p.12).

Além disto, favorecem também o compartilhamento de valores entre os participantes ou, conforme MARCH e OLSEN (1989, p.118-119), a socialização dos agentes públicos em valores e princípios democráticos e republicanos. Esta questão é particularmente importante pois resgata uma dimensão esquecida, que se refere ao papel, à identidade e à integridade profissional do agente público; contrapondo, portanto, a visão individualista predominante que supõe que o agente segue um comportamento egoísta e maximizador de utilidade, de tal forma que o único controle possível repousa na aplicação de incentivos externos que promovam a convergência entre os interesses públicos e a agenda privada do agente.

Em ambos os casos, considerando as condições necessárias à cooperação segundo a teoria dos jogos ou a concepção integradora do processo político, a questão é que fortes antagonismos devem ser estrategicamente evitados. Assim, no âmbito dos conselhos e em termos de responsabilização dos governantes, considerarmos viável apenas a possibilidade de “sanções” subjetivas, visando a obter uma espécie de responsividade “self-enforced” decorrente da introjeção de valores e princípios públicos pelo agente.

Apesar disto, os conselhos têm grandes potencial de exercer um controle mais rigoroso e concreto sobre a política pública em si e sobre seus resultados, devido a redução da assimetria de informações e o aumento da capacidade cognitiva para sua interpretação e julgamento, condições favorecidas pelo processo de deliberação.

A análise das regras federais e municipais da política de saúde, afins ao objetivo de controle social, revela uma constatação diferente da questão democrática. Aqui, as regras federais são muito mais exaustivas do que as regras municipais as quais, inclusive, dificultam o exercício da soberania pelo conselho. Ou seja, as disposições legais que tratam da responsividade aos pleitos do conselho, da imposição do conselho como órgão controlador, das suas atribuições relacionadas ao controle social, das informações a ele obrigatoriamente destinadas, e também dos mecanismos de sanção, internos ou externos, a que podem recorrer, são, em sua maioria, federais.

Nestas, os conselhos figuram como atores imprescindíveis em pelo menos três atividades fundamentais: a aprovação do plano de saúde, a habilitação ao sistema e o controle sobre os recursos. Esta necessidade de aprovação do plano de saúde pelo conselho, por exemplo, viabiliza a responsividade, a primeira dimensão do controle social, uma vez que a agenda do conselho pode ser, nele, imposta.

Entretanto, a lei municipal 7.489/97 que institucionaliza o conselho de saúde limita este alcance ao restringir sua autonomia à agenda de outras institucionalidades, como o Orçamento Participativo e o Plano Diretor, que possuem legitimidades diferentes. Isto certamente é uma limitação à soberania do conselho municipal de saúde sobre a matéria que, a rigor, deveria ser de sua exclusiva competência. No caso de Santo André, há também outra restrição, uma vez que a parcela de recursos federais transferidos para a política de saúde municipal, parcela sobre a qual o conselho tem ingerência institucional por lei federal, representa apenas 32% do total de recursos aplicados, conforme dados do primeiro semestre de 2002. Assim, conforme as regras institucionais vigentes, não é possível afirmar que o conselho é o gestor de toda a política de saúde do município.

De toda forma, uma vez elaborado o plano de saúde do município, o controle do seu cumprimento passa a ser a segunda dimensão do controle social. Mais uma vez é um decreto federal, de nº 1651/95 e que trata do Sistema Nacional de Auditoria (SNA), que prescreve a submissão à aprovação do conselho do “relatório de gestão”, conjunto de informações essenciais que inclui a programação e a execução física e financeira de orçamento, projetos e planos e a comprovação dos resultados alcançados pela política de saúde.

Com relação aos instrumentos de sanção, este mesmo decreto faculta aos conselhos o acionamento dos órgãos federais integrantes do Sistema Nacional de Auditoria em caso de suspeitas motivadas, ou ainda o bloqueio dos recursos destinados ao município, por meio da não aprovação do plano de saúde. Além destes mecanismos, em que pese não constar na legislação própria dos

conselhos, há o recurso ao Ministério Público como uma alternativa. No entanto, cabe lembrar que não há incentivos para o uso destes instrumentos de sanção.

Finalmente, a última mas não menos relevante questão do controle social, a possibilidade da socialização dos conselheiros, visando à introjeção de princípios e valores públicos pelo agente, não é tratada nas instituições analisadas. Há apenas um artigo no regimento interno de Santo André que estabelece o impedimento, do conselheiro, de participar de discussões e votações, caso seja parte interessada.

Em suma, concluímos que os conselhos têm grande potencial para se tornarem instância de controle social democrático, essencialmente devido ao seu caráter plural e deliberativo, ao âmbito local e ao escopo setorial da política pública. Ressalva-se, no entanto, algumas limitações de difícil superação, como as dificuldades relacionadas à designação democrática dos conselheiros da sociedade civil ou à inadequação estratégica do uso de mecanismos mais rigorosos de responsabilização dos governantes.

Quanto às perspectivas para uma mudança institucional, que vise a garantir a realização do potencial apontado, ressaltamos as lacunas constatadas no arcabouço do conselho de Santo André, como a ausência de prescrições para a prestação de contas dos conselheiros e para o estímulo ao alargamento da participação voluntária nos assuntos dos conselhos. Mas destacamos também algumas questões mais complexas como a necessidade de considerar a imensa diversidade de porte entre os municípios brasileiros, o que torna as decantadas vantagens do caráter local uma questão imprecisa; a existência de outras institucionalidades municipais, como o Orçamento Participativo, que restringem a autoridade dos conselhos gestores; o caráter parcial da soberania do conselho sobre a política pública, uma vez que parte do financiamento advém da receita própria do município, parcela sobre a qual as regras federais não têm ingerência, podendo levar à fragmentação da gestão da própria política.

Finalmente, cabe considerar que a dificuldade apontada para os conselhos, quanto à dimensão representativa do seu objetivo democrático, sugere como uma possível solução vai além do Estado e suas instituições, em direção à sociedade e suas entidades e movimentos organizados. De forma similar, em que pese o valor das regras institucionais para estimular e amplificar a manifestação de determinados valores e princípios, a dimensão subjetiva da responsabilização revela a importância dos padrões de comportamento intrínsecos à sociedade, questão talvez afeta mais propriamente ao conceito clássico ou sociológico de controle social.

Especificamente com relação às possibilidades da mudança institucional, as lacunas e questões apontadas sugerem a complexidade envolvida no arcabouço institucional dos conselhos, uma vez que, mesmo considerando a existência de incentivos objetivos ou recomendações normativas, tal mudança condicionar-se-ia fundamentalmente às condições políticas presentes, tanto na dinâmica política local quanto nas intrincadas relações federativas.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, M.H.T. *Federalismo e Políticas Sociais*. IN Affonso, Rui de Britto Álvares e Silva, Pedro Luiz Barros. *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo : FUNDAP,1996.

ANASTASIA, Fátima e AZEVEDO, Sérgio de. *Governança, “Accountability” e Responsividade*. Revista de Economia Política, vol. 22, nº 1, janeiro-março/2002.

ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo. *Condicionantes Locais da Descentralização das Políticas de Saúde*. XXVI ANPOCS, Caxambu, MG, 2002.

BENEVIDES, Maria Vitória. *Democracia e cidadania*. In VILLAS-BOAS, Renata (org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo, PÓLIS, 1994. (Publicações PÓLIS, 14).

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia – Uma Defesa das Regras do Jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 6ª edição, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Democracia*. In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfresco (orgs.). *Dicionário de Política*. UNB, 12ª edição, 1999

BORJA, Jordi. *A Participação Cidadina*. Trad. Regina Sílvia Pacheco. Espaço & Debates, nº 24, 1988.

BOWDITCH, James L e BUONO, Anthony F. *Elementos de Comportamento Organizacional*. São Paulo: Pioneira, 1992

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988 / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva*. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos – *Presentación*. In La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Clad, Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo. Setembro de 2000.

BURKE, E. *Textos Políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

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

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. *Participação Social no Brasil Hoje. Paper* . Instituto Pólis. 1998.

CLAD. *La Responsabilización ('accountability') en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. In La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Clad, Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo. Setembro de 2000.

COHEN, Joshua. *Democracy and Liberty*. In ELSTER, Jon (org.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998.

COHEN, Yousef. *Radical, Refomers and Reactionaries. The prisoner's dilemma and the colapse of democracy in Latin America*. The University of Chicago Press, 1994.

CUNILL GRAU, Nuria. *Responsabilización por el control social*. In La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Clad, Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo. Setembro de 2000.

CUNILL GRAU, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Editora Nueva Sociedad, CLAD, 1997.

CUNILL GRAU, Nuria. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, dezembro de 1998.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. *Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos*. In Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

DAHL, Robert A. *Dilemmas of Pluralist Democracy – autonomy vs control*. New Haven and London. Yale University Press, 1982.

DAHL, Robert A. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Jorge Zahar Editor Ltda, Rio de Janeiro, 1989.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

DANIEL, Celso. *Poder Local no Brasil Urbano*. Espaço & Debates, nº 24, 1988.

ELSTER, Jon. *Introduction*. In: _____. *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998.

ELSTER, Jon. *Deliberation and Constitutional Making*. In: _____. *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998a.

EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução*. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, nº 28/29, 1997.

FAYOL, Henry. *Administração industrial e geral*. São Paulo, Atlas, 1976.

FEARON, James D. *Deliberation as Discussion*. In ELSTER, Jon (org.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998.

FRIEDRICH, Carl. *Constitutional government and democracy*. Boston, Ginn, 1941.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina. *O Ministério Público como garantia da efetividade dos Conselhos*. In Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

FUNGERIK, Archon e WRIGHT, Olin. *Experimentos em democracia Deliberativa*. Sociologias, Porto Alegre, ano 1, n. 2, jul/dez 1999.

GAMBETTA, Diego. *“Claro!”: Na Essay on Discursive Machismo*. In ELSTER, Jon (org.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998.

GARELLI, Franco. *Controle Social*. In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfresco (orgs.). *Dicionário de Política*. UNB, 12ª edição, 1999

GOHN, Maria da Glória. *Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado*. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais. 2001.

INFORMATIVO CEPAM. *Conselhos Municipais das Áreas Sociais*. 2ª edição. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. Unidade de Políticas Públicas, v.1, n.3, 2002.

KINZO, Maria D. G. *Burke: a continuidade contra a ruptura*. In WEFFORT, Francisco C. (org). *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, v. 2, 1998.

LANE, Frederic C. *Profits from Power: readings in protection rent and violence controlling enterprises*. Albany: State University of New York Press, 1979.

LESSA, Ricardo. Perfil revela que o Brasil foi tomado pelos conselhos. *Gazeta Mercantil*, 18 de abril de 2001.

LEVY, Margareth. *Uma Lógica da Mudança institucional*. Dados, revista de Ciências Sociais, vol. 34, no 1, 1991. *apud* MARQUES, Eduardo. *Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos*. In BIB, nº 43, Editora Relume Dumará, RJ, 1997.

LOWNDES, Vivien, PRATCHETT, Lawrence e STOKER, Gerry. *Trends in Public Participation: part 2 – Citizen's Perspectives*. Public Administration, vol. 79, nº 2, 2001a.

LOWNDES, Vivien, PRATCHETT, Lawrence e STOKER, Gerry. *Trends in Public Participation: part 1 – Local Governments Perspectives*. Public Administration, vol. 79, nº 1, 2001b.

MARCH, James e OLSEN, Johan P. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York, 1989.

MARCH, James e OLSEN, Johan P. *Democratic Governance*. The Free Press, New York, 1995.

MARQUES, Eduardo. *Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos*. In BIB, nº 43, Editora Relume Dumará, RJ, 1997.

MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e Controles. *Revista de Administração Pública*, 1º trimestre de 1989.

NASCIMENTO, Milton Meira. *Rousseau: da servidão à liberdade*. In WEFFORT, Francisco C. (org). *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, v. 1, 1998.

NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instrução Normativa nº 01/98, de 02 de janeiro de 1998. Regulamenta os conteúdos, instrumentos e fluxos do processo de habilitação de Municípios, de Estados e do Distrito Federal às novas condições de gestão criadas pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde - NOB SUS 01/96

MOREIRA, Maria Tarquínia Vieira. *Instância Deliberativa das Políticas de Cunha Social: Contorno Jurídico dos Conselhos*. In INFORMATIVO CEPAM: Conselhos Municipais das Áreas Sociais. 2ª ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2002.

ONU-HABITAT – Global Campaign on Urban Governance - Urban Governance Index – Discussion Note – April 2002

OSTROM, Elinor. *An agenda for the study of institutions*. Public Choice, nº 48, Martinus Nijjhoff Publishers, Netherlands, 1986.

PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 1.232, de 30 de agosto de 1994. Dispõe sobre as condições e a forma de repasse regular de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal, e dá outras providências. <<http://wwwt.senado.gov.br>>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 1.651, de 28 de setembro de 1995. Regulamenta o Sistema Nacional de Auditoria no âmbito do Sistema Único de Saúde. <<http://wwwt.senado.gov.br>>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. <<http://www.saude.gov.br>>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. 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 e dá outras providências. <<http://www.saude.gov.br>>

PRUD'HOMME, Remy. *The Dangers of Decentralization*. In The World Bank Research Observer. Vol. 10, No 2, August 1995.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In SPINK, P. e BRESSER PEREIRA, L. C. (orgs). *Reforma do estado e Administração Pública Gerencial*. 2ª edição, Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.

PRZEWORSKI, Adam. *Deliberation and Ideological Domination*. In ELSTER, Jon (org.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998a.

PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan C., MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press, 1999.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.

RAICHELIS, Raquel. *Sistematização: Os Conselhos de Gestão no contexto internacional..* In Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

RIBEIRO, Natalina. *Reflexões sobre a gestão democrática na saúde.* Prefeitura Municipal de Santo André, mimeo, 1999.

ROBERTS, Nancy C. *Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox.* Public Administration Review, vol. 62, nº6, november/december 2002.

ROSENSTONE, Steven J. e HANSEN, John Mark. *Mobilization, Participation and Democracy in America.* Macmillan Publishing Company. New York, 1993.

SANTO ANDRÉ. Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde de Santo André. 1997.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 7.489, de 19 de junho de 1997. Dispõe sobre a Conferência Municipal de Saúde, o Conselho Municipal de Saúde, os Conselhos Diretores de Saúde e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.santoandre.sp.gov.br>>. Acesso em 18/07/02.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 8.116, de 01 de novembro de 2000. Altera os artigos 10 e 26 da Lei nº 7.489 de 19 de junho de 1997. Disponível em: <<http://www.santoandre.sp.gov.br>>. Acesso em 18/07/02.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. *Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil.* Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

SARTORI, Giovanni . *A teoria da democracia revisitada – vol. 1 - O Debate Contemporâneo.* Editora Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni . *A teoria da democracia revisitada – vol. 2 - O Debate Contemporâneo*. Editora Ática, 1994a.

STUART MILL, John. *Considerations on Representative Government*. New York: Promeheus Books, 1991.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Movimentos Sociais e Conselhos*. Cadernos ABONG, nº 7, julho de 1996.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa?* Em *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Efetividade e eficácia dos Conselhos*. Em *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000a.

TELLES, Vera. *Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos*. In VILLAS-BOAS, Renata (org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo, PÓLIS, 1994. (Publicações PÓLIS, 14).

URDAN, André Torres. *Curso de Formação Gerencial Básica / Planejamento, Organização, Direção e Controle*. Belo Horizonte: Mimeo, CENEX – Centro de Extensão da UFMG, 1997.

WILLIAMSON, Oliver E. *The Mechanisms of Governance*. New York – Oxford University Press, 1996.