PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
LINHA DE PESQUISA EM CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO

Paulo José Dhiel

A DEMOCRATIZAÇÃO DAS DECISÕES DO CONSELHO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE VERA CRUZ: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS TEORIAS DA DEMOCRACIA

Santa Cruz do Sul
2018

CIP - Catalogação na Publicação

DHIEL, PAULO JOSE
A DEMOCRATIZAÇÃO DAS DECISÕES DO CONSELHO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE VERA CRUZ: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS TEORIAS DA DEMOCRACIA / PAULO JOSE DHIEL. — 2018.
198 f. ; 29 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018.
Orientação: Profa. Dra. Denise Bittencourt Friedrich.

1. Democracia. 2. Deliberação. 3. Participação Popular. 4. Conselhos Municipais. I. Friedrich, Denise Bittencourt. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Paulo José Dhiel

A DEMOCRATIZAÇÃO DAS DECISÕES DO CONSELHO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE VERA CRUZ: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS TEORIAS DA DEMOCRACIA

Dissertação apresentada ao programa da Pós–Graduação - Mestrado – Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, na Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profª. Drª. Denise Bittencourt Friedrich.

Santa Cruz do Sul
2018

Paulo José Dhiel

A DEMOCRATIZAÇÃO DAS DECISÕES DO CONSELHO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE VERA CRUZ: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS TEORIAS DA DEMOCRACIA

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Drª. Denise Bittencourt Friedrich
Professora orientadora - UNISC

Dr. Janriê Rodrigues Reck
Professor examinador - UNISC

Drª Maren Guimarães Taborda
Professora examinadora - FPM

Santa Cruz do Sul
2018

A Sinara, Vander e Marcel, pela paciência.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é um gesto de educação que aprendemos do berço, mas, acima de tudo, de reconhecimento. Reconhecer representa que foi feita a oportuna análise, o devido sopesamento, para não fugir um termo do Direito. Para outros, agradecimento é simplesmente a memória do coração.

Não sem razão, a memória por vezes no trai, mas o coração, não! Apesar de sempre perigosa, pela eventual traição da memória, a referência nominal de reconhecimento se faz necessária, no que suplico o perdão por eventual lapso de não citar alguém nesta oportunidade.

Nos quase quatro anos (sim, porque cursei duas disciplinas como aluno especial...), muito esforço e trabalho foram necessários para alcançar um grande sonho. Ouros projetos e "compromissos" tiveram que ser relegados temporariamente, mas por uma boa razão: tornar-me mestre em Direito.

Vislumbro na docência uma oportunidade de realização dos mais intensos e renováveis desafios. Mas também, oportunidade de socializar o conhecimento, de estimular o desenvolvimento das características mais intensas do ser humano, de cativar, de estimular, de fomentar e participar da construção de uma sociedade melhor.

Mas o momento é de celebração, de reconhecimento e de gratidão. Não poderia de deixar passar esta oportunidade para agradecer pela paciência das horas ausentes da minha família (Sinara, Vander e Marcel), assim como pelo apoio e incentivo.

A minha orientadora, Professora Doutora Denise Bittencourt Friedrich, a mais sincera e direta gratidão, tal como nas orientações. O agradecimento pelos ensinamentos, pelas orientações e paciência diante das "outras prioridades" profissionais que surgiram ao longo desta jornada. Acima de tudo, a minha gratidão por ter acreditado no meu trabalho e contribuído com a minha profissão.

Necessário que aqui também faça um agradecimento aos demais professores doutores pelos ensinamentos, estímulo e apoio, assim como às funcionárias do PPGD da Unisc (Enívia, Morgana e Rosane) sempre solícitas e dispostas a auxiliar e orientar. Aqui incumbe incluir os demais mestres que fizeram parte da trajetória desde a graduação, na ânsia de um dia chegar próximo a grandeza e sabedoria com que ensinaram tantas importantes lições.

Agradeço, ainda, a equipe da empresa em que atuo (jornal Tribuna Popular), que redobrou esforço e venceu desafios adicionais em face de minhas muitas ausências.

Enfim, a minha eterna gratidão a todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho.

“Sentimos que, mesmo depois de serem respondidas todas as questões científicas possíveis, os problemas da vida permanecem completamente intactos.” (Ludwig Wittgenstein)

RESUMO

Num Estado Democrático de Direito, um dos pressupostos importantes de sua existência e manutenção é a atuação das instituições. A Constituição Federal de 1988 induziu forte participação do cidadão na gestão pública e delineou mecanismos através dos quais esta atuação deve ser exercida. A Constituição Federal e a lei regulamentadora do SUS[1] determinaram a gestão democrática dos municípios por meio da instituição de conselhos municipais de saúde, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários. Este órgão 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 são homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo. Os conselhos municipais representam um importante passo na direção da consolidação da democracia brasileira, notadamente pela utilização de um instrumental relativamente novo no Brasil: a deliberação nas escolhas políticas. Diante destes breves apontamentos, cabe investigar qual o modelo de democracia que predomina nas deliberações do Conselho Municipal de Saúde do Município de Vera Cruz no ano de 2017? Tem a presente dissertação, como objetivo geral, investigar a tomada de decisões do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz. Como objetivos específicos, analisar o texto constitucional brasileiro para, a partir dele, apresentar o papel que a democracia assume na tomada de decisões políticas; apresentar os postulados teóricos dos diferentes modelos democráticos para avaliar como as ferramentas de participação das democracias liberal, participativa e deliberativa se comportam no processo de tomada de decisão. Por fim, analisar como ocorre a deliberação no Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz a partir da participação em reuniões ao longo do ano de 2017, análise da estrutura, das pautas e das atas dessas reuniões, na perspectiva de identificar a obediência a um ou outro modelo de democratização das decisões. O que se percebeu é que, apesar de estar presente em circunstâncias pontuais um agir estratégico e elementos característicos da democracia liberal, a predominância no processo de participação e deliberação é legítimo e democrático sob a perspectiva de uma democracia deliberativa. Esta temática se enquadrada na Linha de Pesquisa “Constitucionalismo Contemporâneo” considerando seu propósito de identificar qual o modelo democrático que predomina na tomada de decisões. Para a realização deste trabalho, utilizou-se o método hipotético-dedutivo e como método auxiliar, valeu-se do método histórico. Utilizou-se, também, o método de procedimento monográfico e, como técnica, a pesquisa bibliográfica, a análise a partir da participação em reuniões do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz ao longo do ano de 2017 e a análise dos registros das atas.

Palavras-chaves: Democracia. Participação popular. Deliberação.

[1] Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, regulamentou o Sistema Único de Saúde.

ABSTRACT

In a democratic state of law, one of the important assumptions of its existence and maintenance is the institutions' performance. The Federal Constitution of 1988 induced a strong citizen participation in public management and outlined mechanisms through which this action should be exercised. The Federal Constitution and the SUS[2] regulatory act determined the democratic management of municipalities through the establishment of municipal health councils, a collegial body composed of representatives of government, service providers, health professionals and users. This body acts in the formulation of strategies and in the control of the execution of the health policy in the corresponding instance, including in the economic and financial aspects, whose decisions will be homologated by the head of the power legally constituted in each sphere of the government. The municipal councils represent an important step towards the consolidation of Brazilian democracy, notably through the use of relatively new instruments in Brazil: deliberation in political choices. Given these brief notes, it is worth investigating which model of democracy prevails in the deliberations of the Municipal Health Council of the Municipality of Vera Cruz in the year 2017? This dissertation, as a general objective, investigates the decision making of the Municipal Health Council of Vera Cruz. As specific objectives, to analyze the Brazilian constitutional text to, from it, present the role that democracy assumes in political decision making; to present the theoretical postulates of the different democratic models to evaluate how the participation tools of the liberal, participatory and deliberative democracies behave in the process of decision making. Finally, to analyze how the deliberation occurs in the Municipal Council of Health of Vera Cruz from the participation in meetings throughout the year of 2017, analysis of the structure, the guidelines and the minutes of these meetings, with the perspective of identifying the obedience to one or another model of democratization of decisions. What has been perceived is that, although strategic action and characteristic elements of liberal democracy are present in specific circumstances, the predominance in the process of participation and deliberation is legitimate and democratic under the perspective of a deliberative democracy. This theme is framed in the Line of Research "Contemporary Constitutionalism" considering its purpose of identifying which democratic model prevails in decision making. For the accomplishment of this work, the hypothetical-deductive method was used and as an auxiliary method, it was used of the historical method. It was also used the method of monographic procedure and, as a technique, the bibliographical research, the analysis from the participation in meetings of the Municipal Council of Health of Vera Cruz throughout the year of 2017 and the analysis of the records of the minutes.

Key-words: Democracy. Popular participation. Deliberation.

[2] Law No. 8,080, of September 19, 1990, regulated the Unified Health System.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13

2 O DESENVOLVIMENTO DO IDEAL DEMOCRÁTICO NO CONSTITUCIONALIMO BRASILERIO: ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS 18
2.1 Avanços e retrocessos democráticos na história brasileira. 18
2.2 A concretização de um modelo democrático no Brasil: a Constituição Federal de 1988. 23
2.3 A luta pela ampliação dos espaços democráticos 33

3 OS MODELOS DE DEMOCRACIA: QUAL SE CONFORMA MELHOR AO MOVIMENTO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÂNEO? 48
3.1 Democraica liberal 48
3.2 Democracia participativa 55
3.3 Democracia deliberativa 60
3.4 A democracia no constitucionalismo contemporâneo: a busca pela legitimidade 65
3.5 O processo discursivo como ideal de fala 69
3.6 A ruptura epistemiológica através da racionalidade na idade moderna 78

4 AS FERRAMENTAS DEMOCRÁTICAS UTILIZADAS NA TOMADA DE DECISÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE VERA CRUZ 96
4.1 O deslocamento constitucional do âmbito de tomada de decisão: o espaço local 96
4.2 A propensão à formação de solidariedade em ambientes democráticos 104
4.3 Conselhos Municipais: composição e natureza das decisões 110
4.4 Análise das reuniões e atas do Conselho Municipal de Saúde de

Vera Cruz no ano de 2017 120

4.5 Ferramentas democráticas utilizadas para a tomada de decisão e a legitimidade das decisões 137

5 CONCLUSÃO 149

REFERÊNCIAS 156

ANEXO I 164

1 INTRODUÇÃO

O modelo de democracia predominante nos dias atuais se caracteriza pela garantia intransigente dos direitos fundamentais e valores que, direta ou indiretamente, tangenciam-nos. Esta conquista é fruto de séculos de construção e reflexo de momentos importantes da história, mas que ainda enfrenta resistências, sobretudo, justamente nas nações em que não reconhecida plenamente, seja pela sua população ou imposição de governos ditatoriais.

A construção histórica do atual constitucionalismo contemporâneo, como já referido, teve momentos de maior preocupação com os direitos fundamentais e, não sem razão, de avanços mais significativos em sua concretização. O pós-Segunda Guerra foi sem sombra de dúvidas marcante em face das barbáries que o ser humano foi capaz de praticar contra seus semelhantes. Como reflexo desse sentimento por mudança e o clamor internacional, houve uma evolução importante no sentido de positivar os direitos fundamentais na perspectiva de salvaguardar a dignidade da pessoa humana.

A efetividade das constituições, por seu turno, também tem intrínseca relação com aspectos da vida política de cada nação, sobre o grau de participação do cidadão permitida e, principalmente, estimulada, mediante espaços adequados de participação, debate e deliberação. Esta participação pressupõe tanto a fase propositiva quanto fiscalizatória, mas, especialmente, de tomadas de decisões diante do cenário de políticas públicas possíveis de serem executadas. Reside nesta participação a identidade cidadã do ser humano enquanto ser do meio social em que vive e buscar construir as suas relações familiares, sociais, empresariais e políticas.

O próprio processo decorrente, de acentuada integração da sociedade, transcendeu a questão dos direitos humanos do âmbito doméstico para a esfera internacional e, por decorrência, interconstitucional. Os problemas, sobretudo ligados aos direitos humanos passam a ser tratados como questões de relevância internacional e o direito constitucional[3] assume o papel de transcendência das fronteiras dos Estados para apontar soluções para problemas comuns das nações.

Modernamente fala-se em integração jurídico-constitucional, como ocorre em boa parcela da União Europeia. Tal fato iniciou-se com a integração alfandegária e questões

[3] No seu âmbito interno, as constituições crescentemente têm positivado os direitos fundamentais e o seu diálogo internacional na perspectiva de uma interconstitucionalidade, tem uma preocupação ainda mais ampla na perspectiva de proteção dos direitos humanos.

de ordem econômica, como da definição do Euro como moeda única. Contudo, avanços continuam ocorrendo e a teoria da interconstitucionalidade defende a existência de uma intersubjetividade com a pretensão de assegurar, num patamar até acima das constituições, os direitos fundamentais do ser humano, na perspectiva de assegurar um mínimo de normas tendo como meta princípio a dignidade da pessoa humana. Neste contexto, as constituições não são a norma suprema de produção do direito e, não raras vezes, uma norma reconhecida na União Europeia é imposta a um de seus países membros quando demandado no Tribunal de Justiça da União Europeia.

Estes aspectos revelam-se de relevo porquanto as constituições não são mais tidas como enclausuradas, fechadas em si mesmas, mas como constituição em rede, de constante interlocução, numa efetiva reestruturação intersubjetiva da racionalidade proposta por Habermas.

Esta abordagem revela que o direito constitucional continua avançando tendo como norte justamente os direitos fundamentais na perspectiva da dignidade da pessoa humana. Contudo, não sem razão, busca também assegurar a participação democrática da população na tomada de decisões e, neste aspecto em particular, a ordem interna com a preponderância da constituição ganha relevo.

Diante das premissas até aqui delineadas e fundamentadas, importa reconhecer que também no direito interno há eventos que causam perplexidade e medo, fruto de equívocos e desordens como a atual situação brasileira. Esses fatos normalmente tendem a desencadear uma transição e também no aspecto interno a constituição cidadã já não está enclausurada, mas dialoga em rede com a legislação infraconstitucional a qual regula.

Não obstante, o próprio sistema federado estimula essa interlocução na medida em que cria uma rede de órgãos capazes de promover uma participação mínima do cidadão diante das dimensões continentais do País. Assim, a Constituição Federal de 1988 previu a criação de conselhos estaduais e também municipais no âmbito das diversas áreas de atuação e promoção de políticas públicas.

Apesar de grande parcela dos conselhos municipais, estaduais e nacional já estar atuante, a sua implantação continua ocorrendo, especialmente, em face de demandas que são imputadas aos governos locais. Os conselhos municipais são um espaço importante de participação, deliberação e fiscalização das políticas públicas, especialmente dos recursos públicos dos quais depende a implementação destas políticas.

Feitas tais considerações introdutórias, incumbe reforçar que o propósito do presente estudo é analisar como ocorre a deliberação no Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz a partir da participação em reuniões em longo do ano de 2017, análise da estrutura, das pautas e das atas dessas reuniões. Essa análise abarca questões fundamentais que dizem com a própria democracia participativa e deliberativa, o direito à boa gestão pública enquanto princípio e aqui com implicações diretas enquanto relacionado a um serviço essencial que diz com a saúde pública. Há, portanto, uma gama de convergências teóricas abarcadas sob o prisma do constitucionalismo contemporâneo, seus pressupostos, formas de participação e controle, objetivando identificar meios de promoção de uma maior eficiência na gestão pública. Por tais aspectos, evidencia íntima conotação com a área de concentração e linha de pesquisa do Programa, dialogando com a Teoria do Direito, Teorias da Democracia e Constitucionalismo Contemporâneo, Jurisdição Constitucional e Fundamentos Constitucionais do Serviço Público.

A temática do presente trabalho está enquadrada na Linha de Pesquisa “Constitucionalismo Contemporâneo” considerando sua perspectiva e objetivo de apresentar uma crítica ao que atualmente ocorre nas deliberações do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz. A partir disso, oferecer elementos pragmáticos para sustentar uma nova estratégia de democracia deliberativa e do fortalecimento da participação cidadã não apenas formal, mas efetiva, solidária, principalmente, propositiva para o empoderamento do espaço público local e indução de maior eficiência na gestão pública.

Para a realização desse trabalho, utilizou-se o método hipotético-dedutivo e como método auxiliar, valeu-se do método histórico. Utilizou-se, também, o método de procedimento monográfico e, como técnica, a pesquisa bibliográfica, a participação em reuniões do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz ao longo do ano de 2017 e a análise dos registros das atas, visando realizar o desenvolvimento do tema proposto a partir da releitura e revisão do referencial teórico. Nesta perspectiva, o propósito é avaliar a participação dos conselheiros nas reuniões, analisar a definição dos temas em pauta e os espaços para o efetivo debate das questões propostas.

A participação *in loco* nas reuniões teve uma dupla intenção: primeira, de efetivamente conferir os momentos próprios em cada etapa da reunião até o efetivo processo de tomada de decisão, ou seja, verificar como ocorre a comunicação entre os conselheiros e a convocação para as reuniões; como ocorre a definição dos temas da pauta; quais os momentos de debate sobre os assuntos em dicussão e deliberação; qual o meio de esclarecimento dos conselheiros quanto aos temas apresentados e/ou propostos e se há liberdade de posicionamento na hora da deliberação ou alguma forma

de indução. A segunda, analisar o grau de detalhamento de todo este processo nos registros constantes nas atas das reuniões na perspectiva de apurar, também neste contexto, outros pressupostos inerentes a uma democracia constitucional contemporânea, notadamente de transparência e de publicidade adequada de todos os atos.

Toda esta construção foi feita tendo por norte e objetivo responder ao problema proposto: qual o modelo de democracia que impera nas deliberações do Conselho Municipal de Saúde do Município de Vera Cruz no ano de 2017?

Indispensável em tal propósito, analisar o texto constitucional brasileiro e o papel da democracia na tomada de decisões políticas; apresentar os postulados teóricos dos diferentes modelos democráticos para avaliar como as ferramentas de participação das democracias liberal, participativa e deliberativa se comportam no processo de tomada de decisão. Assim, a intenção é analisar como ocorre a deliberação no Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz a partir da participação em reuniões em longo do ano de 2017, análise da estrutura, das pautas e das atas dessas reuniões, na perspectiva de identificar o grau de democratização das decisões e qual o modelo que prepondera.

A trajetória construída para viabilizar esta análise perpasse pela revisitação da histórica para avaliar como se desenvolveu o ideal democrático no Constitucionalismo brasileiro, os períodos de maior efervescência democrática e outros de retrocessos, bem como os avanços experimentados a partir da Constituição Federal de 1988 quanto à propugnada participação popular, delineando espaços de efetiva participação.

Para a análise sobre o modelo que predomina na tomada de decisões do Conselho de Saúde de Vera Cruz, indispensável que fossem apresentados os modelos de democracias e suas conceituações. Esta construção impõe entender o processo de construção de novos paradigmas ao longo da história e momentos de ruptura ou a ocorrência de processos de complementariedade, sem uma completa ruptura entre um paradigma e outro. Importante, contudo, sobretudo pela evolução verificada no período do pós Segunda Guerra, analisar a democracia no constitucionalismo contemporâneo em que há um forte estímulo à participação popular como forme de legitimação das deliberações políticas.

Para a análise, especificamente em relação à atuação do Conselho Municipal de Saúde, sobre as ferramentas democráticas utilizadas no processo de tomada de decisões, a opção foi de buscar tais informações numa perspectiva mais ampla. Desta forma, o estudo não ficou restrito apenas ao conteúdo das atas. Os passos anteriores, quanto ao meio de tornar as datas das reuniões públicas, a definição dos temas em pauta, o espaço disponibilizado para efetivo debate e os encaminhamentos feitos a partir

da deliberação tomada pelos conselheiros, também foram objeto de análise com o propósito de identificar se os espaços constitucionalmente previstos estão sendo efetivamente tomados pelo cidadão para o exercício de uma ativa cidadania.

Para a devida análise do tema proposto, no capítulo 2 será feita uma revisão sobre a história da democracia com foco no seu desenvolvimento no Brasil, perpasssando por períodos na história nacional de expressivos avanços e outros de graves retrocessos. Neste contexto, a Constituição de 1988 foi um marco na concretização do modelo democrático brasileiro prevendo expressamente a participação da população e induzindo a proliferação de espaços de participação dentro os quais os conselhos municipais, nas mais diversas áreas de atuação, são, sem sombra de dúvidas, referência.

No capítulo 3 serão abordados os diferentes modelos de democracia e sua contextualização histórica. Além disso, necessário que se aborde a racionalidade que impera nas relações na sociedade e, por decorrência, também nas discussões e deliberações dos conselhos municipais. Tal construção busca demonstrar as rupturas de paradigmas na idade moderna frente a uma atual complementariedade na perspectiva do constitucionalismo contemporâneo.

Já o capítulo 4 está reservado a uma análise mais própria do tema proposta: os conselhos municipais e, intimamente, a análise quanto á atuação do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz ao longo de ano de 2017. Novamente necessário buscar-se a diretriz constitucional que propugna a participação da população no processo de definição das políticas públicas. A partir desta, identificar os espaços de participação, a sua efetividade e seus reflexos na gestão pública municipal. A partir da participação das reuniões do Conselho, da análise quanto aos meios de convocação das reuniões, os meios de formulação da pauta, os espaços para debates e o processo de tomada de decisão, identificar o modelo democrático que predomina.

O que se percebeu é que, apesar de estar presente, em circunstâncias pontuais, um agir estratégico e elementos característicos da democracia liberal, a predominância no processo de participação e deliberação é legítimo e democrático sob a perspectiva de uma democracia deliberativa. Além disso, face à predominância de uma racionalidade comunicativa, mesmo nas circunstâncias de debate mais acirrado, denota-se uma forte intenção de construir o entendimento numa perspectiva de consenso. Esta disposição, para legítima e democraticamente discutir os problemas de interesse coletivo, contribui, também, para o surgimento de um ambiente de solidariedade.

2 O DESENVOLVIMENTO DO IDEAL DEMOCRÁTICO NO CONSTITUCIONALIMO BRASILERIO: ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS

Ao abordar a temática da democracia, possível aqui uma analogia de frase há algum tempo utilizada no marketing, qual seja, “não basta apenas acelerar para o avião subir; tem que se manter a aceleração, pois, caso contrário, a aeronave vai cair[4]”. A analogia possível diz com a democracia. Não é possível imaginar que uma vez implantada ela se sustente sozinha. A sua manutenção é tão importante, difícil e desafiadora quanto à história revela.

Ser democrático transformou-se em um ideal praticamente mundial. Aliás, talvez a melhor definição não seria esta e, sim, que ser taxado de antidemocrático é um grande temor. Contudo, como fenômeno, seus desafios são enormes enquanto regime político ou organização social, permeada de conflitos e tensões.

No Brasil, a história também registra momentos de avanços muito significativos e outros de retrocessos lamentáveis. Ao fazer tal referência é importante que se enfatize que os retrocessos não se limitam aos períodos dos governos militares. A história recente é um exemplo disto com impeachment de dois presidentes eleitos pelo voto da ampla maioria da população. Não obstante, a as próprias acusações de disseminação endêmica da corrupção no coração do poder da República por si só representa um retrocesso, na medida em que as ferramentas de exercício da democracia se revelam incapazes de evitar tais graves mazelas.

2.1 Avanços e retrocessos democráticos na história brasileira

Democracia, apesar de diferentes conceituações teóricas nos diferentes estágios temporais, é a palavra que define modernamente um *governo do povo e para o povo*. Não obstante, diferentes modelos de democracia como o liberal, o socialista e a participativa, conceberam menos ou mais este conceito.

Como sistema político, a democracia opõe-se a outras formas como a ditadura e o totalitarismo, onde o poder reside em uma elite auto-eleita. Em diferentes países do continente e do mundo afora, a democracia enfrentou as suas dificuldades para chegar ao seu estágio atual. Também não são raras as situações de graves retrocessos, inclusive em tempos atuais.

[4] Autor desconhecido.

A caminhada sociopolítica e econômica do Brasil foi árdua até chegar ao regime democrático dos dias de hoje. Para compreender a importância da gestão democrática e participativa em diferentes segmentes da sociedade civil, é fundamental analisar concomitantemente o processo político que resultou neste sistema de governo, evidenciando assim importantes avanços.

Com a derrocada do Estado Novo, o Brasil enfrentou os desafios de aprender com o novo sistema e, naturalmente, defrontou-se com dificuldades para saber lidar com um novo modelo de democracia. Neste contexto, adquiriu importância a nova Constituição[5] que se mostrou como guia da vontade popular e política para dar conta desta tarefa. Contudo, a euforia inicial na dimensão de liberdade, foi perdendo terreno para a polarização política, consequência das mudanças que ocorreram em todo o mundo em decorrência da Guerra Fria. O país experimentou uma recaída autoritária, atingindo especialmente comunistas[6] e sindicatos. Mesmo ainda nestas condições adversas, num movimento de deslocamento da confrontação política para a esfera de articulação de estratégias, o Brasil caminhou de forma mais adequada buscando inserção na nova ordem mundial. Aderiu de forma explícita ao modelo capitalista de organização econômica e social e preparou o cenário para uma posterior “abertura” da sua economia em tempos de globalização.

Como já referido, o Brasil teve distintos momentos de sistema políticos, com períodos de avanços e outros de tropeços. Do segundo mandato de Getúlio Vargas, passando pela Era JK e no decorrer de períodos subsequentes, que incluem até mesmo período da ditadura militar, cresceu a preocupação e a crítica ao subdesenvolvimento experimentado pela nação. Personagens centrais da vida política brasileira, lideranças, partidos, setores organizados da população, meios de comunicação de massa e militares, da situação ou da oposição, passaram a cobrar e prometer um esforço pela superação de algumas sérias mazelas socioeconômicas e políticas brasileiras. Ainda que de forma contida, quanto à definição de estratégias e planejamento adequados, este “consenso” nacional de alavancar o país propiciou dinamismo econômico e crescimento, impactando em profundas mudanças estruturais na sociedade brasileira.

Justamente a falta de um adequado planejamento aliado ao contexto das rápidas transformações, provocou outros sérios problemas gerados pelos brutais desequilíbrios

[5] Constituição de 1988, auto denominada constituição cidadã, como reflexo das conquistas sociais, mas também, pela sua forte carga principiológica indutora de um Estado Democrático de Direito.
[6] Assim identificados os políticos e as lideranças da esquerda mais radical.

regionais, tanto sociais quanto culturais[7]. Esse cenário foi o estopim que desencadeou ações políticas que colocaram em xeque as estruturas do poder. Movimentos ocorreram em 1964, 1968, 1978, 1986 e 1992. Portanto, mesmo após a redemocratização e revelaram que setores da sociedade buscavam respostas para as dificuldades defrontadas. Estava em curso uma reação às demandas de toda ordem que afligiam a sociedade e que revelou a extensão dos problemas de distribuição de renda, violação a garantias individuais e precária participação política. Além disso, desvelou a bem articulada capacidade, de adaptação e sobrevivência, dos donos do poder em se perpetuarem no comando da nação.

Esta trajetória histórica nacional não se deu sem violência, nem pela ausência de conchavos e cooptação de antigos adversários políticas com a pretensão de satisfazer o pressuposto da manutenção do poder pela elite dominante. Prisões, torturas, perseguição política e suspensão de direitos evidenciam momentos de significativo retrocesso que mancham a história brasileira.

Ainda que esta construção tenha se dado na conjuntura do colapso do comunismo e do fim da velha ordem mundial da Guerra Fria, a história do Brasil continuará a ser escrita com base nesse legado. Evidencia reiterada capacidade de retomada dos anseios mais juntos e mais nobres, mas, ao mesmo tempo, a necessária vigília pela manutenção e contínuo fortalecimento da democracia em face de risco de retrocesso que se apresentam de tempos em tempos, seja pela estratégia da elite dominante, quer pela apatia[8] (EISENBERG, 2003) instalada pela descrença nas instituições e lideranças para a conformação dos problemas nacionais.

Mas se na atualidade a avaliação é de que o Brasil possui uma democracia sólida, isto nem sempre foi assim.

> O Brasil encontra-se no rol das nações com democracias fortes e consolidadas. Por qualquer critério significativo proposto por teorias que medem o estado da arte da democracia,1 o país figura em boa posição. Se tomarmos a perspectiva

[7] As transformações nas relações sociais e entre nações foram substanciais nos períodos de pós-guerra. O rápido processo de industrialização, sobretudo na segunda metade do século XX, levou a explosão demográfica das cidades e inversão em idêntico grau no campo. Os reflexos no cenário brasileiro são visíveis até os dias atuais cujo contexto se agrava: falta de saneamento urbano, estrutura viária, reprodução assustadora de favelas com reprodução exponencial da violência. Além disso, o cenário de crescente globalização e transformação no mundo das comunicações (internet, celular, redes sociais, etc.) colocou em xeque também as culturas locais.

[8] [...] do ponto de vista de uma interpretação da crise de legitimidade das democracias contemporâneas, talvez o caso mais preocupante seja o do rompimento de consensos republicanos. Quando procedimentos eleitorais desacreditados para resolver problemas de aplicação não são substituídos por um exercício efetivo da soberania, e quando surgem dúvidas quanto à convergência fundacional da comunidade política ao redor de determinadas virtudes cívicas traduzidas em deveres, a apatia política toma conta, o desinteresse pela política invade a esfera pública, e os atores deixam de dialogar politicamente retirando-se para a esfera privada (EISENBERG, 2003, p. 193).

> histórica como exemplo, temos a democracia mais forte hoje do que no período 1946-1964, já que desde 1985 não houve qualquer tentativa de intervenção militar na política, tal como ocorreu em 1954, 1956 e 1961. (AVRITZER, 2016, p. 7)

Assim, incumbe reforçar alguns aspectos da evolução das próprias constituições e seus reflexos, seja em avanços ou retrocessos no aspecto da democracia. Ao todo, a história brasileira registra sete constituições, das quais uma ainda no período da monarquia.

Outorgada por Dom Pedro I em 25 de março de 1824, a Constituição Política do Império do Brasil marca a história constitucional brasileira, deliberando, além do governo monárquico, a sua condição hereditária, mas também o governo constitucional e representativo, já identificando os três poderes como atualmente concebido: Executivo, Legislativo e Judiciário (BRASÍLIA, 2005).

Apenas 65 anos depois, já na República, em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada nova Constituição, com forte influência da constituição dos Estados Unidos, destacando o federalismo, a eleição de governantes, a organização de forças militares e a autonomia dos estados. Ao estabelecer a eleição do presidente pelo sufrágio de todos os maiores de 21 anos, desde que masculinos e alfabetizados e não serem militares e nem religiosos, a Constituição inova e representa importante avanço democrático. Outro ponto de relevância foi o estabelecimento da separação entre Estado e Igreja, a instituição do casamento civil, os registros de nascimento e a concessão de autonomia aos municípios (ALVES, 2005).

A Constituição de 1934 foi elaborada com o propósito de manter o Estado Novo, característico da Era Vargas, em que foram abolidos os partidos políticos e a liberdade de imprensa, mas introduzido o voto secreto e o direito a voto às mulheres. Outro marco, segundo Alves (2005), foi a criação das leis trabalhistas e da Justiça do Trabalho.

> A Carta de 1937 possuía clara inspiração nos modelos fascistas europeus, institucionalizando o regime ditatorial do Estado Novo. Ficaria conhecida como “Polaca”, devido a certas semelhanças com a Constituição Polonesa de 1935 (BRASÍLIA, 2005, p. 8). (Grifo do autor)

Em contraste com a Constituição ditatorial de 1937, em 1946, portanto no período pós Era Vargas, houve avanços importantes no processo de redemocratização, em que foi estabelecido o mandato presidencial de cinco anos, garantias como de liberdade de opinião e expressão, a defesa da propriedade privada e ampliação da autonomia conferida a estados e municípios.

Porém, os avanços experimentados no texto constitucional e na vivência democrática pela sociedade, duraram apenas duas décadas. A Constituição de 1967[9], já no regime militar, marca novo impressionante retrocesso, predominando o autoritarismo do governo imbuído de consagrar o poder militar em detrimento de direitos civis e políticos.

Novamente passadas duas décadas, em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição Cidadã, tida até os dias atuais como a mais liberal e democrática da história brasileira e com grandes avanços sociais. A partir de uma Assembleia Constituinte, além de devolver os direitos civis e políticos, ampliou especialmente no tocante às liberdades individuais. Outro marco diz respeito a sua própria elaboração, eis que pela primeira vez foi possibilitada a apresentação de emendas populares.

A Constituição de 1988 serviu para a consolidação da democracia e a instituição de um Estado Democrático de Direito. Acompanhando a evolução pertinente aos direitos fundamentais na perspectiva da dignidade da pessoa humana, fruto do período da pós Segunda Guerra, a Constituição reafirma os princípios fundantes do Estado e do sistema de governo, bem como expressa direitos fundamentais e princípios a nortearem o desenvolvimento da nação e dos seus cidadãos tendo por essência a centralidade e força normativa do Novo Texto Constitucional.

> Seus pontos principais são a República representativa, federativa e presidencialista. Os direitos individuais e as liberdades públicas são ampliados e fortalecidos. É garantida a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. O Poder Executivo mantém sua forte influência, permitindo a edição de medidas provisórias com força de lei (vigorantes por um mês, passíveis de serem reeditadas enquanto não forem aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso). O voto se torna permitido e facultativo a analfabetos e maiores de 16 anos. A educação fundamental é apresentada como obrigatória, universal e gratuita. Também são abordados temas como o dever da defesa do meio ambiente e de preservação de documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, bem como os sítios arqueológicos (BRASÍLIA, 2005, p. 12).

Além de alargar os direitos e liberdades individuais, a Carta Magna de 1988 trouxe em seu bojo uma série de conquistas sociais. Além disso, previu o processo de participação dos cidadãos no tocante a definição de políticas públicas, em sua deliberação e fiscalização.

---

[9] Foi promulgada pelo Congresso Nacional durante o governo Castelo Branco. Oficializava e institucionalizava a ditadura do Regime Militar de 1964. Foi por muitos denominada de “Super Polaca” (BRASÍLIA, 2005, p. 10).

Neves (2007 apud Villas Bôas Filho) analisa o histórico das constituições brasileiras para conceber uma classificação entre o instrumentalismo[10] e o nominalismo[11]. Porém, ele ressalva que em ambos os casos há uma dimensão simbólica. Essa comprometeria a capacidade das Constituições servirem como mecanismo de orientação e reorientação das expectativas normativas e como instituição jurídica de legitimação generalizada.

Para Canotilho (2000), a atual Constituição Federal é programática, uma vez que induz ao Estado programas de ação e linhas de orientação, notadamente em seu artigo 3º. Contudo, ele ressalva que

> a falta efetividade constitucional dos seus preceitos sociais causa grandes consequências na sociedade atual, afastando a igualdade material pregada pela Constituição de 1988 e violando a sua supremacia no ordenamento jurídico. (CANOTILHO, 2000, p. 271)

A história brasileira revela inequívocos e extraordinários avanços de legitimidade e legitimação democráticos que foram experimentados pelos cidadãos nas últimas décadas. Os aspectos sóciopolítico e cultural, os avanços econômicos com melhora na distribuição de renda, as condições para um efetivo desenvolvimento do conhecimento, entre outros, espelham a fundamental importância e urgência de um povo em buscar sua democratização. A consciência de cada cidadão quanto ao seu papel na conquista de direitos e quanto aos seus deveres cívicos e democráticos, são o passo inicial na luta por direitos civis e políticos de reconstrução social da realidade para um Estado Democrático de Direito capaz de propiciar as condições para o fortalecimento das instituições e sua condição de indutoras da justiça social.

2.2 A concretização de um modelo democrático no Brasil: a Constituição Federal de 1988

[10] Constituições de 1937 e 1967/1969. O instrumentalismo é uma doutrina que interpreta as teorias científicas como instrumentos que são utilizados para prever acontecimentos futuros. Para eles, os fenômenos observados são reais, porém as teorias científicas que os descrevem não são, necessariamente, verdadeiras.
"Fora do campo do direito processual constitucional, tem-se a instrumentalidade do processo, pelas vias ordinárias, à ordem constitucional enquanto integrante da ordem jurídica nacional globalmente considerada. Sempre que dá efetividade a algum preceito contido em lei ordinária, indiretamente o processo está servindo à Constituição, na medida em que aquele é necessariamente irradiação de preceitos e princípios constitucionais". (DINAMARCO, 1993)

[11] Constituições de 1824, 1934, 1946 e 1988. O nominalismo é a doutrina que não admite a existência do universal (conceito abstrato), nem no mundo material, nem no mundo inteligível. Surgiu na sua forma mais radical no século XI por intermédio de Roscelino de Compiègne. Esse atribuía universalidade aos nomes, daí a origem do termo.

Para que se caracterize uma democracia, fundamental a existência de meios que assegurem a possibilidade de participação do cidadão na construção dos objetivos do Estado e, por decorrência, da própria sociedade em que está inserido. A práxis democrática requer que ajam ferramentas, rotinas e procedimentos que possibilitem e estimulem que o poder seja exercido diretamente ou através de representantes eleitos para tal propósito.

Sendo pressuposto de democracia que o poder emana do povo e que deve por ele ser exercido, a participação social passa a constituir um direito fundamental previsto na Constituição de 1988. Não menos importante, a consciência cidadã representa um dever de participação na construção da sociedade e da nação almejada pelo conjunto de seus cidadãos. Não obstante, já anteriormente referido, as formas de exercício do poder e o grau de participação popular oscilam dependendo do momento histórico e da realidade política de cada sociedade.

Partindo dessas premissas, tem-se que o Estado de Direito[12] se caracteriza pela existência de um ordenamento jurídico centrado numa Constituição e opõe-se ao Estado Absoluto na medida em que delimita o exercício do poder. Barroso (2012) analisa essa evolução do Estado constitucional, enfatizando a centralidade da Constituição e a supremacia judicial:

> O Estado constitucional de direito se consolida, na Europa continental, a partir do final da II Guerra Mundial. Até então, vigorava um modelo identificado, por vezes, como Estado legislativo de direito. Nele, a Constituição era compreendida, essencialmente, como um documento político, cujas normas não eram aplicáveis diretamente, ficando na dependência de desenvolvimento pelo legislador ou pelo administrador. Tampouco existia o controle de constitucionalidade das leis pelo Judiciário - ou, onde existia, era tímido e pouco relevante. Nesse ambiente, vigorava a centralidade da lei e a supremacia do parlamento. No Estado constitucional de direito, a Constituição passa a valer como norma jurídica. A partir daí, ela não apenas disciplina o modo de produção das leis e atos normativos, como estabelece determinados limites para o seu conteúdo, além de impor deveres de atuação ao Estado. Nesse novo modelo, vigora a centralidade da Constituição e a supremacia judicial, como tal entendida a primazia de um tribunal constitucional ou suprema corte na interpretação final e vinculante das normas constitucionais. (BARROSO, 2012)

No que concerne ao modelo democrático brasileiro, a própria denominação de república conferida pelo constituinte originário de 1988 revela o modelo de organização estatal e a opção política quanto à forma de governo. Assim, os contornos democráticos da Constituição devem ser claros, notadamente no que diz respeito à separação de

[12] Desta forma, o Estado de Direito, ao passar a impedir o exercício arbitrário do poder pelo governante e garantir o direito público subjetivo dos cidadãos, reconhece, constitucionalmente, e de uma forma mínima, direitos individuais fundamentais, como a liberdade, apregoada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, a qual foi mantida como preâmbulo da Constituição Francesa de 1791. (MAYER, 2016)

poderes. Tal previsão serve de prevenção à concentração do poder nas mãos de um ou de poucos, impedindo um eventual desvirtuamento do texto constitucional.

Neste aspecto, nunca demasiado lembrar a análise de Bobbio (2010, p. 146) de que todo aquele que detém o Poder possui um tendência de dele abusar. Aliás, Max Weber fez idêntica advertência, conforme bem assinala Pinker em sua obra:

> Um governo, de acordo com a famosa caracterização do sociólogo Max Weber, é uma instituição que detém o monopólio do uso legítimo da violência. Portanto, governos são instituições que, por sua própria natureza, foram concebidas para executar a violência. Idealmente, essa violência é mantida de reserva, para dissuadir criminosos e invasores, mas por milênios a maioria dos governos não mostrou esse comedimento e se serviu exuberantemente da violência. (PINKER, 2013, p. 231)

Apesar de ter-se atualmente claros exemplos desta violência, a referência feita por Pinker remonta ao surgimento do Estado como nação e como noção inicial do que se poderia ensejar denominar de embrião da atual democracia:

> Todos os primeiros Estados complexos foram despotismos no sentido de um "direito exercido pelos líderes da sociedade de assassinar seus governados arbitrariamente e com impunidade". Laura Betzig mostrou que existem evidências de despotismo nos registros dos babilônios, hebreus, romanos imperiais, samoanos, fijianos, khmers, natchezes, astecas, incas e nove reinos africanos. Os déspotas dão um uso claramente darwiniano a seu poder, vivendo no luxo e desfrutando dos serviços de um enorme harém. Segundo um relato dos primeiros tempos da colonização britânica na Índia, "uma festa dada pelo governador mongol de Surat [...] foi rudemente interrompida quando o anfitrião se enfureceu de súbito e ordenou que todas as dançarinas fossem decapitadas imediatamente, para estupefação dos convidados ingleses". Estes só podiam dar-se ao luxo de ficar estupefatos porque seu país natal recentemente abandonara o despotismo. Em seus diversos ataques de mau humor, Henrique VIII executou duas esposas, vários dos alegados amantes delas, muitos de seus próprios conselheiros (inclusive Thomas More e Thomas Cromwell), o tradutor da Bíblia William Tyndale e dezenas de milhares de outros. . (PINKER, 2013, p. 231-232)

Retomando a análise quanto ao modelo brasileiro, além de conferir uma *horizontalidade* no trato das funções republicanas, a Constituição sinaliza para a independência entre os poderes e a recomenda relações harmônicos entre estes. Também ao prever a forma de escolha dos membros que integram os poderes, indica a necessária sintonia com os princípios que regem uma democracia representativa para conferir legitimidade a essa representação e respeito aos direitos e garantias fundamentais.

Outro aspecto que denota do sistema federativo é a descentralização na organização do poder do Estado. Deve atender, portanto, além da separação de poderes, a uma descentralização nas esferas federativas, quais sejam, a União, os estados, Distrito

Federal e os municípios. Como consequência e em face da centralidade da Constituição, as competências de cada esfera federativa devem ser previstas constitucionalmente[13].

O Brasil adotou a atual forma de organização política interna em 1891[14], sendo que a forma federativa de Estado[15] consta na Constituição Federal de 1988 como cláusula pétrea[16]. Claro, portanto, a expressa previsão na Carta Magna de que o Brasil é constituído por uma República Federativa, formada indissoluvelmente pela união dos estados, municípios e do Distrito Federal. De igual sorte, o texto constitucional prevê as referidas competências de cada ente federativo ensejando evitar conflitos e desperdício de esforços e recursos pelo fato de existir mais de uma ordem jurídica incidente sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas (MENDES, COELHO, BRANCO, 2008, p. 799).

No que diz respeito às competências, o Brasil adotou um modelo de repartição simultaneamente horizontalizado e verticalizado, ou seja, há, respectivamente, tanto competências exclusivas (horizontais) próprias a cada um dos entes federativos quanto às competências concorrentes (verticais), próprias a alguns entes federativos de forma concomitante. Nessa circunstância, as matérias legislativas de ordem geral são destinadas à União e as que envolvem peculiaridades locais restam delegadas aos estados, municípios e Distrito Federal.

A abordagem deste tema não tem o propósito de promover uma análise mais profunda sobre forma de organização de Estado e governo, mas trazer à baila esta organização primordial porquanto é neste âmbito que ocorre a atuação do Conselho

---

[13] Agregando outros atributos às referidas acima, Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 801) aludem uma conceituação mais abrangente de Estado federal: "É correto afirmar que o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão".

[14] Constituição de 1891:

"Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte."

[15] Quase todas as Constituições anteriores também adotaram fórmula de imutabilidade similar à adotada pela CF/88 no art. 60, § 4º, I, salvo a de 1937: Constituição de 1891 – art. 90, §4º; Constituição de 1934 – art. 178, §5º; Constituição de 1946 – art. 217, §6º; Constituição de 1967 – art. 50, §1º; EC 1/69 – art. 47, §1º.

[16] No julgamento da ADI 2.024-2, DJ de 01-12-2000, o Ministro Sepúlveda Pertence observou, tratando justamente da imutabilidade da forma federativa prevista na Constituição de 1988, que esta "não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou, e como o adotou." Isto porque, como bem apontado por Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 798), embora haja traços gerais e típicos do federalismo, não há um modelo único de Estado federal, eis que, de acordo com as suas peculiaridades, esse modelo sofre alterações a fim de se adequar àquelas idiossincrasias.

Municipal de Saúde, objeto do presente estudo, porquanto órgão do ente federado municipal.

Assim, oportunas ainda algumas considerações sobre o propugnado constitucional de um Estado Democrático de Direito, expresso no artigo 1º da Constituição Federal[17] de 1988. A expressa previsão de que o Estado brasileiro deve ser *democrático* e estar submetido ao *direito* não é mera retórica, nem redundância[18]. Ao contrário, efetiva reafirmação das bases a que se propõe.

Na mesma linha de pensamento, Reale[19], também discorda que *Estado democrático* e *Estado de direito*, sejam sinônimos. Ele reforça o seu argumento ao estabelecer um conceito para um Estado Democrático de Direitos:

> Pela leitura dos Anais da Constituinte infere-se que não foi julgado bastante dizer-se que somente é legítimo o Estado constituído de conformidade com o Direito e atuante na forma do Direito, porquanto se quis deixar bem claro que o Estado deve ter origem e finalidade de acordo com o Direito manifestado livre e originariamente pelo próprio povo, excluída, por exemplo, a hipótese de adesão a uma Constituição outorgada por uma autoridade qualquer, civil ou militar, por mais que ela consagre os princípios democráticos.
> Poder-se-á acrescentar que o adjetivo 'Democrático' pode também indicar o propósito de passar-se de um Estado de Direito, meramente formal, a um Estado de Direito e de Justiça Social, isto é, instaurado concretamente com base nos valores fundantes da comunidade. 'Estado Democrático de Direito', nessa linha de pensamento, equivaleria, em última análise, a 'Estado de Direito e de Justiça Social'. A meu ver, esse é o espírito da Constituição de 1988 [...]. (REALE, 1998)

Compreender a democracia representativa que atualmente impera na maior parte dos países, ao menos ocidentais, faz-se necessário ter presente ao menos alguns

---

[17] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania;
II - a cidadania
III - a dignidade da pessoa humana;
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V - o pluralismo político.
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

[18] Canotilho, ao tratar do Estado Constitucional, propugna como suas duas grandes qualidades ser um Estado *democrático* e de *direito*. Ele defende que mesmo que por vezes suas características aparecem de forma separada, uma complementa a outra e não necessariamente a afasta: "O Estado Constitucional, para ser um estado com as qualidades identificadas pelo constitucionalismo moderno, deve ser um *Estado de direito democrático.* Eis aqui as duas grandes qualidades do Estado constitucional: Estado de direito e Estado democrático. Estas duas qualidades surgem muitas vezes separadas. Fala-se em Estado de direito, omitindo-se a dimensão democrática, e alude-se a Estado democrático silenciando a dimensão de Estado de direito. Esta dissociação corresponde, por vezes, à realidade das coisas: existem formas de domínio político onde este domínio não está domesticado em termos de Estado de direito e existem Estados de direito sem qualquer legitimação em termos democráticos. O Estado constitucional democrático de direito procura estabelecer uma conexão interna entre democracia e Estado de direito." (2003, p. 93)

[19] Corroborando esse entendimento, Miguel Reale também afirma não concordar com os juristas que consideram os termos Estado de Direito e Estado Democrático de Direito como sinônimos. Diz ele que tal entendimento não lhe parece admissível na hermenêutica jurídica, especialmente a Constitucional, pois em regra termos novos deverão corresponder a novas interpretações. (REALE, Miguel. O Estado Democrático de Direito e o Conflito das ideologias. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 2)

aspectos da sua evolução do que se convencionou chamar de governo do povo. Em maior ou menor grau de intensidade, o desenvolvimento das ideias democráticas, até o advento da primeira guerra mundial, coincide com o fortalecimento dos Estados representativos nos principais países do continente europeu. Passo importante para o seu desenvolvimento interno foi a confrontação entre democracias e autocracias. A ampliação do direito ao voto (até atingir o sufrágio universal atual) e o desenvolvimento do "associacionismo político" até a formação dos partidos de massa e o reconhecimento de sua função pública sobre os pilares de sustentação do processo de democratização na Europa. (BOBBIO, 2010, pp. 152-153)

Dallari (1995, p. 128) aponta que na evolução histórica dos princípios democráticos, concernente à soberania popular, ampliação do direito de voto, formação de partidos, etc., três princípios passam a nortear os estados democráticos[20] atuais: a) *supremacia da vontade popular*, que diz com à efetiva participação popular no governo, assim como em relação à representatividade, bem como ao direito de voto e aos sistemas eleitorais e partidários; b) *preservação da liberdade*, que representa o poder do cidadão em dispor de seus direitos envolvendo as suas pessoas e seus bens, sem a interferência do Estado, desde que suas condutas não violem direitos alheios; e c) *igualdade de direitos*, que propugna a proibição de qualquer discriminação econômica ou social no pleno exercício e gozo dos direitos pelo cidadão[21].

Os princípios de um Estado Democrático de Direito evidenciam que a limitação do Poder por meio do direito depende da consciência do cidadão quanto às relações recíprocas entre governantes e governados. Fundamental, portanto, que haja um equilíbrio entre a liberdade do cidadão e a autoridade do seu representante. Imperioso que o cidadão tenha consciência dos seus direitos, mas também quanto aos deveres na promoção de uma sociedade democrática e socialmente mais justa, o que deve ser uma busca constante.

---

[20] Bonavides (1998, p. 274) bem sintetiza as características da democracia indireta: "A moderna democracia ocidental, de feição tão distinta da antiga democracia, tem por bases principais a soberania popular, como fonte de todo o poder legítimo, que se traduz através da vontade geral (a volonté générale do Contrato Social de Rousseau); o sufrágio universal, com pluralidade de candidatos e partidos; a observância constitucional do princípio da distinção de poderes, com a separação nítida no regime presidencial e aproximação ou colaboração mais estreita no regime parlamentar; a igualdade de todos perante a lei; a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social; a representação como base das instituições políticas a limitação de prerrogativas dos governantes; o Estado de direito, com a prática e proteção das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica, abrangendo todas as manifestações de pensamento livre: liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa; a temporariedade dos mandatos eletivos e, por fim, a existência plenamente garantida das minorias políticas, com direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem".

[21] No capítulo 3 deste trabalho serão apresentados modelos mais sofisticados de democracia.

Feitas tais considerações, resta clara a fundamental presença e associação das qualidades ensejadoras de *democrático* e de *direito* a serem conferidas ao Estado. Indissociável sua convergência para se reconhecer o Estado Democrático de Direito em que as normas jurídicas estão a serviço da população na promoção dos ideais de justiça e os valores aos quais o Direito deve servir e assegurar, reforçando desta forma a necessidade primordial de equilíbrio entre a liberdade do cidadão e a autoridade do seu representante. De igual modo, importa que esta autoridade seja conferida ao Estado por meio do sufrágio universal, de forma efetiva, ampla e direta, para que se configure o *poder que emana do povo*.

O modelo democrático brasileiro resta assim bem delineado sob o aspecto constitucional, especialmente no que concerne a divisão de competências dos entes federativos, a participação popular pelo sufrágio universal, etc. Contudo, historicamente, verifica-se avanços e retrocessos como os nefastos efeitos das recentes denúncias de corrupção e deflagração de dois processos de impeachment com efetivo afastamento de presidentes em período de poucas décadas.

Contudo, tal realidade não é restrita ao Brasil e há outros aspectos que preocupam nações consideradas democráticas em diversos continentes. Neste sentido, interessante artigo publicado (CARTA CAPITAL[22], 2017), abordando alguns dados, por si só, reveladores e, ao mesmo tempo, preocupantes como no que diz respeito à simpatia a regimes ditatoriais e o próprio nazismo, com ascensão crescente no parlamento e inclusive em governos europeus :

> Ainda que o modelo democrático seja prestigiado como uma das grandes conquistas da humanidade, apenas 11% dos países são democracias funcionais, conforme índice da revista *The Economist.* O desempenho é avaliado com base em fatores como liberdade de imprensa, representatividade feminina no parlamento e corrupção.
> Segundo esse índice, o Brasil é considerado uma *flawed democracy* (democracia falha), estando em um nível entre uma democracia plena – como a do Uruguai – e um regime híbrido – como o venezuelano. A menor pontuação do país é na categoria que mede o apoio da população à democracia.
> Estudos nacionais de fato embasam a ideia de que a democracia é cada vez menos importante para os brasileiros. Uma pesquisa Pulso Brasil/Ipsos de agosto indica que para 33% da população a linha democrática não é a melhor para o país.
> Nesta sexta-feira 15, Dia Internacional da Democracia, chama a atenção tanto o aumento no número de brasileiros que não respaldam a democracia como o daqueles que manifestam abertamente preferência por regimes ditatoriais.

[22] Artigo publicado no site da Revista. Ressalta-se aqui ciência do viés de esquerda na linha editorial da revista Carta Capital. Contudo, a análise evidencia mais do que refletir a realidade atual, uma preocupação e um alerta para as democracias para se evitar retrocessos e a repetição de atrocidades sobre a humanidade. De outra senda, reforça o desafio para as democracias e o modelo econômico predominante (capitalismo) para oferecer respostas às demandas e dar conta dos anseios sociais num mundo em transformação num ritmo jamais experimentado, tarefa nada simples.

> "Na minha última pesquisa, de 2016, saltou de 15% para 20% o percentual dos que apoiam a ditadura", destaca o professor de Ciência Política da USP, José Álvaro Moisés.

Ao analisar os percalços e desafios da democracia brasileira, Laura Benda (2017 apud CARTA CAPITAL, 2017), presidente do Conselho Executivo da Associação Juízes para a Democracia, avalia que há “aspectos que remontam ao próprio processo de fundação do Brasil estão na raiz da não consolidação da democracia e ressalta que a democracia nunca foi um valor em si para a sociedade brasileira”: “Nós temos uma sociedade cujo elo fundador é a violência. É um país forjado na escravidão do povo indígena e do povo negro. Mesmo com a República, mais ou menos se segue a mesma lógica de dominador/dominado", argumenta.

Como resultado, estudo da ONU[23] classifica o Brasil na 10ª posição de países mais desiguais do mundo em termos de renda. O artigo aponta que tamanha desigualdade trava a plena efetivação da democracia, que tem como promessa "a inclusão social, a diminuição das desigualdades e privilégios", citando análise da coordenadora de Direitos Humanos da Fundação Heinrich Böll, Marilene de Paula (2017 apud CARTA CAPITAL, 2017).

Outro aspecto apontado é que a

> ínfima representatividade de certos grupos sociais nos espaços políticos contribui para uma menor identificação com a democracia. Atualmente, apenas 9,9% dos congressistas são mulheres, proporção bem inferior à da já baixa média mundial (22,1%). Semelhante situação acontece com negros, pardos e indígenas, que juntos somam 51% da população, mas preenchem somente 20% das vagas na Câmara dos Deputados.
> Sem representatividade e com altos níveis de corrupção, as instituições democráticas caem em descrédito. Uma pesquisa Datafolha divulgada em julho mostrou que a taxa de brasileiros que não confiam no Congresso e nos partidos políticos é de, respectivamente, 65% e 69%.
> "Numa democracia estável é saudável desconfiar do governo. Mas se a desconfiança de instituições como Congresso, partidos e Justiça for muito prolongada, e ao mesmo tempo crescer, como aconteceu no Brasil nas últimas décadas, isso pode criar a oportunidade para uma base social de natureza autoritária", aponta Moisés. (2017 apud CARTA CAPITAL, 2017).

No mesmo artigo da Carta Capital, a análise é no sentido de manutenção do sistema democrático, apesar dos recentes percalços:

> é improvável que o Brasil deixe de seguir uma via democrática nos próximos anos. Afinal, como explica Moisés, os três eixos sobre os quais a estabilidade da democracia brasileira se sustenta continuam mantidos: as Forças Armadas se submetem às autoridades civis eleitas; há eleições regulares com baixos índices de fraude; e há alternância no poder.
> Ao mesmo tempo, embora cumpra requisitos formais, como o voto universal, a democracia brasileira deixa a desejar em outros aspectos importantes.

[23] Organização das Nações Unidas.

> "Estamos cada vez mais avançando contra os direitos sociais e a participação popular. Assim [a democracia] acaba sendo mais formal e de fachada do que efetiva", diz Benda. (2017 apud CARTA CAPITAL, 2017).

Diante deste cenário de recrudescimento em momentos da histórica brasileira, a manutenção dos pilares de sustentação é fundamental. Contudo, para avançar e consolidar uma democracia efetiva e inclusa, necessário reforçar mecanismos de transparência e de participação direta do cidadão, possibilitando um maior controle sobre a atuação estatal, mas, principalmente, de atuação propositiva no desenvolvimento de uma sociedade mais justa e solidária.

Também há a necessidade de mudanças estruturais que visem a uma maior justiça tributária e social, que passam pela reforma política[24] com o intuito de refundar as bases democráticas do país, de redução da atual proliferação partidária sem qualquer vinculação ideológica ou programática.

A consolidação de um Estado Democrático de Direito passa necessariamente pela existência de espaços e mecanismos de participação, mas principalmente, pelo exercício consciente e ativo da cidadania. Já referido no presente trabalho análise de Ferguson (2013) em que afirma que a qualidade da atuação estatal é reflexo da qualidade e quantidade de instituições não estatais. Neste sentido, Dowbor (2008, p. 175) é enfático: “As sociedades modernas são demasiado complexas para serem ordenadas por um superpoder autoritário”.

> A democracia brasileira é identificada no mundo inteiro pela marcante presença de movimentos e de atores sociais, que gerou uma forma *sui generis* de participação institucionalizada. O padrão de mobilização e de participação social no Brasil tem sua origem durante a democratização (1985-1988). Nesse período ocorreram três fenômenos importantes. O primeiro foi a derrota histórica da direita brasileira e a interdição da participação social, integrante de todos os projetos autoritários de poder no país. Rompida a interdição, um projeto participativo, com duas dimensões integradas e complementares, veio à tona, envolvendo a perspectiva da mobilização social surgida pela primeira vez na campanha das Diretas Já, em 1984, e manifestada em outras oportunidades, como na campanha pelo *impeachment* do ex-presidente Collor e nas manifestações de junho de 2013.
> O segundo elemento desse projeto participativo foi o que mais se desenvolveu no Brasil democrático: a participação institucionalizada. Esse formato emergiu com a promulgação da Constituição de 1988 e com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram. (AVRITZER, 2016, p. 14)

[24] A reforma política não será tema de maior aprofundamento aqui. Contudo, a histórica recente, período posterior à redemocratização, portanto, não deixa qualquer dúvida quanto à fragilidade do sistema partidário e, por consequência, político. Com raríssimas exceções, a ideologia política fica por conta da retórica estatutária ou programas dos partidos, vez que na prática não se verifica uma vinculação programática. Muitos dos filiados sequer conhecem as bases (como já referido – até por inexistentes, na prática!) ideológicas do seu partido. O mesmo se verifica em relação aos políticos eleitos que, em todos os âmbitos e entes da federação, ignoram a orientação partidária e privilegiam a barganha e o interesse pessoal. Quando não atendidos, simplesmente migram para outra agremiação que, *a priori*, satisfaça tais anseios pessoais. Já anteriormente referido, mas oportuno que se ressalte, maiores exemplos da fragilidade ou da oportunidade política foram os dois processos de *impeachment* de presidentes no Brasil em menos de três décadas de vigência da atual Constituição.

Na mesma linha de pensamento, Dowbor enaltece a atuação da sociedade civil a partir de entidades não governamentais em alternativa às crescentes demandas e incapacidade dos governos centrais em oferecer as respostas adequadas:

> O paradigma da colaboração tem se materializado particularmente nas organizações da sociedade civil, no chamado “terceiro setor”, área que engloba um conjunto de comportamentos que não se definem pelos paradigmas tradicionais da busca do lucro ou da autoridade estatal.
> [...] As suas iniciativas [do terceiro setor] nascem do movimento espontâneo de um grupo de pessoas preocupadas com um problema social que não encontra soluções aparentes nem no Estado, nem na empresa, e que se organizam para dar uma resposta. (DOWBOR, 2008, p. 170-171)

Não obstante, ele também reconhece a sua contribuição para o desenvolvimento e para a própria democracia:

> O terceiro sistema parte da visão de que o cidadão bem informado saberá tomar iniciativas que combinam o seu interesse específico com a lógica sistêmica do processo. Em outros termos, a informação adequada, e bem distribuída, e bem distribuída, constitui simultaneamente um instrumento de cidadania e de racionalidade do desenvolvimento.
> [...] Em termos de democracia econômica, a contribuição é essencial. É muito mais fácil manipular indivíduos isolados, ainda que sejam milhões, do que interesses sociais organizados. À medida que os oligopólios, cartéis e semelhantes, com poder planetário – grande parte das maiores economias do mundo são hoje empresas, e não países, com dirigentes que ninguém elegeu – a expressão organizada dos interesses da sociedade torna-se indispensável ao funcionamento da própria economia. (DOWBOR, 2008, p. 175-177)

Avritzer (2016) reforça a explosão da participação social verificada no Brasil nos anos 1990 e destaca justamente a área da saúde juntamente com a de políticas urbanas. Neste contexto, cita a implantação do Orçamento Participativo na cidade de Ponto Alegre que serviu como modelo e chegou a ser seguido por 201 cidades. Ele ainda cita a atuação dos conselhos e a sua organização vertical nos entes da federação:

> Ao mesmo tempo, conselhos de políticas de saúde, assistência social e criança e adolescente foram criados na maior parte dos municípios. A partir de 2003 surgiram as conferências nacionais no plano federal. Nesse período ocorreram mais de 101 conferências nacionais, com mais de seis milhões de participantes.
> Assim, é possível afirmar que o projeto político que tinha dois grandes componentes relativamente integrados entre si (a mobilização e a participação institucionalizada) passou a ter apenas um, a forma institucionalizada da participação, ainda que inicialmente tenha sido altamente exitosa. Essa estrutura foi implantada inicialmente em algumas cidades como Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo e de lá se expandiu para as principais cidades com mais de cem mil habitantes das regiões Sul e Sudeste. Sua efetivação explica o sucesso de algumas políticas sociais e está presente nas significativas modificações nas políticas sociais realizadas pelo governo federal desde 2003. Mas também gerou alguns limites que estão perceptíveis desde junho de 2013. (AVRITZER, 2016, p. 15)

Em idêntica análise, ele aponta os desafios que a sociedade tem no sentido de se remobilizar para que se configure uma efetiva participação social e legitimidade da participação popular na tomada de decisões:

> Todas essas questões impõem o redesenho da mobilização social no Brasil, que precisa estar mais bem articulada com uma reforma política que amplie o papel do engajamento da sociedade no sistema político como um todo e com um projeto de ampliar a participação social, especialmente na área de infraestrutura e na de combate à corrupção. Esses são os dois pontos vulneráveis da participação social que a tornam duplamente marginalizada: o isolamento, de um lado, no campo do sistema político, e, de outro, na gestão, com a maior parte das decisões na área de infraestrutura prescindindo de qualquer engajamento da sociedade. Ambas as formas de isolamento comprometem a legitimidade da participação popular e não permitem novas agendas buscadas pelos atores sociais e cidadãos que não estão imediatamente incorporados na mobilização institucionalizada. (AVRITZER, 2016, p. 17)

Diante das fundamentações teóricas aqui construídas, resta claro que os conselhos municipais, mesmo que tenham criação e vinculação com os entes estatais, representam espaços importantes de efetivação da participação do cidadão e, inclusive, de revelação de novas lideranças capazes de capilarizar este espírito para uma consciência coletiva quanto às bases e princípios inerentes à democracia.

2.3 A luta pela ampliação dos espaços democráticos

Para Held (1987) a concepção estreita do político, tanto no liberalismo como no marxismo, significou que as condições chaves para a concretização do princípio da autonomia foram deixadas de lado. Para que o princípio da autonomia fosse concretizado, seria necessária a criação de um sistema coletivo de tomada de decisão que permitisse um desenvolvimento do cidadão nas questões públicas. Para isso, teria que satisfazer aos seguintes critérios: votos iguais, participação efetiva, compreensão iluminada e controle final da agenda. Tem-se aqui o atendimento de algumas condições de reconhecimento de uma democracia.

Eisenberg (2003, p. 200) é mais enfático quanto à necessidade de entendimento. Assim, tem que a democracia não é só governo em nome do povo (por meio de sistema representativo), mas do povo, ou seja, a partir de consentimentos gerados no seu seio que legitimam as decisões. Tal conceituação representa, portanto, um passo além na conceituação sobre o que se almeja de uma democracia.

Neste contexto que Leal (2016 apud Dworkin, 1996), reflete sobre as prioridades escolhidas por governos em detrimento do que efetivamente seria o interesse coletivo:

> Tendo por cenário de fundo as discussões que se davam entre liberais e conservadores envolvendo o governo Bush (filho), e as radicalizações de posturas ideologicamente postas de cada qual, Dworkin chama a atenção para o fato de que os interesses da comunidade estão sendo cada vez mais deixados de lado [...].
> O efeito no eleitorado disto é que ele não sabe diferenciar com nitidez o que distingue a proposta dos partidos e candidatos, uma vez que estão bombardeados por ações de comunicação, propaganda e publicidade voltadas à conquista do voto, independentemente de sua qualidade ou fundamento. É interessante como tais situações vão gerando, por sua vez, a univocidade identitária artificial e casuística do fenômeno político, fragilizando as distinções entre esquerda e direita – por exemplo, e colocando todos os atores da arena política como que compromissados com as mesmas demandas sociais (que também sofrem homogeneização forçada, e passam a ser de todos). (LEAL, 2016, p. 9)

Esta atuação revela a ação estratégica adotada em detrimento de uma construção efetivamente democrática.

> O problema é que esta discussão está entrincheirada ainda em pequenos círculos de poder e de instituições já organizadas no mercado e nas relações sociais, não se podendo extrair daqui – ao menos para o Brasil e mesmo para os EUA – reflexos na opinião pública geral; ao contrário, pela reflexão de Dworkin (1996, p. 136), com o que concordo no ponto, a opinião pública sobre a natureza da democracia (que é o que está envolvido nesta discussão) depende muito mais do que os sujeitos que a representam acreditam serem os melhores meios e formas de conseguirem seus objetivos, sem envolver necessariamente preocupações com os impactos e efeitos que isto pode acarretar ao interesse público da comunidade.
> Desta forma, a regra majoritária de deliberação política – divorciada de uma opinião pública qualificada por seus argumentos – não assegura maiores níveis de legitimação do que deliberações monocráticas decorrentes de processos de consulta ou discussão pública efetiva. Falha inclusive aqui o chamado Teorema de Condorcet, para o qual a soma quantitativa majoritária das escolhas individuais homogêneas maximiza a chance de que se chegará a resultados democráticos e satisfativos, pois se teria de perguntar: satisfativo para quem? No mínimo - e nem isto está garantido – para aquela parte quantitativa de indivíduos que tiveram articulação e mobilidade política eficaz para o fim almejado (DWORKIN, 1996, p. 140).
> Mesmo a perspectiva de que a regra das escolhas e deliberações majoritárias venham a estabelecer vínculos políticos e institucionais (com parlamentares e partidos), independentemente da forma constitutiva das escolhas/deliberações, não garante tratamento isonômico às escolhas e pretensões contra-majoritárias. Como lembra Dworkin (1996, p. 141), os temas que envolvem políticas públicas apresentam não raro fundamentos morais de alta complexidade, not strategies about how to please most people. (LEAL, 2016, p. 11-12)

Ainda quanto ao contexto político, Held também aponta dificuldades para a superação das complexas relações sociais da modernidade:

> [...] A política é frequentemente associada, hoje, com comportamentos egoísticos, hipocricia e atividades de “relações públicas” preparadas para vender pacotes políticos. O problema com este ponto de vista é que, embora ele seja bastante compreensível, as dificuldades do mundo moderno não serão resolvidas por uma rendição à política, mas apenas pelo desenvolvimento e transformação da “política” de forma tal que nos permite moldar e organizar a vida humana de madeira mais efetiva (HELD, 1987, p. 241). (grifos do autor)

Incute, parcela desta situação fática, justamente à radicalização presente entre o que identifica como *esquerda* e *direita* atrelados mais a projetos de poder do que a efetiva preocupação com a democracia e sua condição para a construção de uma sociedade de maior justiça social e solidária.

> Tanto a Nova Direita como a Nova Esquerda temem a extensão de redes de poder intruso na sociedade, que “sufocariam” [...] “todos os seus poros”. Ambas as tendências têm meios de criticar o caráter burocrático, desigual e frequentemente, repressor, de grande parte da ação do Estado. [...] parece haver uma convergência da ênfase de definir as circunstâncias nas quais as pessoas podem se desenvolver como “livres e iguais”. (HELD, 1987, p. 242). (grifos do autor)

Ainda assim, considera a política a alternativa para o desenvolvimento do espírito democrático, mas precipuamente com uma nova atitude política, enfatizando que “uma imaginação política para arranjos alternativos é essencial para que a imagem empanada da política possa ser erradicada” (HELD, 1987, p. 241).

Neste contexto, ele defende a centralidade da democracia mediante efetiva participação do cidadão nos debates e nas deliberações:

> [...] reconhecer a centralidade da democracia e argumentar em favor de sua ampla relevância para muitas esferas sociais não implica na simples afirmação de qualquer um daqueles modelos de democracia [...] que proclamam ser a democracia o único modo legítimo de organização das estruturas gerais da vida.
> [...] Um sistema para promover discussões, debates e competição entre noções frequentemente divergentes – um sistema que envolve a formação de movimentos, grupos de pressão e/ou partidos políticos com lideranças para ajudar a pressionar a favor de suas causas – parece inevitável.
> [...] Uma maior participação política deve ter lugar dentro de uma estrutura legal que proteja e alimente a atuação do princípio da autonomia. O princípio da autonomia deve ter prioridade sobre qualquer objetivo de criar participação ilimitada e não circunscrita. (HELD, 1987, p. 251-253).

Cunningham, citando Dewey, avalia que a democracia deve ser o ideal em todas as formas de associação entre pessoas:

> [...] as relações entre o povo e os líderes governamentais de nenhum modo exaurem a democracia. Em seu ponto de vista a democracia é apropriada para "todos os modos de associação humana, a família, a escola, a indústria, a religião', [...] os modos para realizar progresso democrático ou inibir seu regresso depende de circunstâncias (sociais, econômicas, culturais e assim por diante) dentro das quais isso é importante, e, como essas circunstâncias mudam, assim também mudarão as instituições, políticas e práticas democráticas apropriadas. (CUNNINGHAM, 2009, p. 150) (grifos do autor)

E complementa:

> A democracia é uma questão de grau. Dizer que a democracia é uma ideia social não é dizer que ela frequentemente ou nunca se realizou completamente (148-9), sendo que Dewey reconhece que algumas vezes o povo se engaja em atividades socialmente perniciosas (15). [...] A democracia sob esse ponto de vista é um ideal no sentido de ser um modelo por referência ao qual práticas e instituições

> alternativas (imperfeitas) que aperfeiçoam a democracia podem ser identificadas. (CUNNINGHAM, 2009, p. 151)

Dahl é mais metódico em sua análise sobre a democracia e enumera critérios condicionantes para que um processo tenha as qualidades necessárias para reconhecer como campo democrático de tomada de decisões:

> [...] criar um conjunto de regras e princípios, uma constituição, que determinara como serão tomadas as decisões da associação. Além disso, a sua associação devera estar de acordo com um principio elementar: todos os membros deverão ser tratados (sob a constituição) como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões sobre as políticas que a associação seguira. Sejam quais forem as outras questões, no governo desta associação todos os membros serão considerados *politicamente iguais.*
> No espesso matagal das ideias sobre a democracia, as vezes impenetrável, e possível identificar alguns critérios a que um processo para o governo [...]:
> • *Participação efetiva.* Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.
> • *Igualdade de voto.* Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.
> • *Entendimento esclarecido.* Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.
> • *Controle do programa de planejamento.* Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais e encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.
> • *Inclusão dos adultos.* Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia. Justifica-lo exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos. [...]
> [...] se os membros (por mais limitado que seja seu numero) forem politicamente iguais para determinar as políticas da associação. Em outras palavras, quando qualquer das exigências é violada, os membros não serão politicamente iguais. (DAHL, 2001, p. 49-50) (grifos do autor)

Ele defende a ideia de uma efetiva igualdade, em todas as etapas que envolvem o processo de deliberação, entre os membros de determinada sociedade para possuir os preceitos democráticos. Ainda assim, ressalva que isso, por si só, não garante que haverá democracia quando tais condicionantes foram aplicadas num contexto de estado:

> [...] restringindo as oportunidades de discutir as propostas constantes no programa, uma pequena minoria poderá realmente determinar as políticas da associação. [...]
> [...] o principio da igualdade política pressupõe que os membros estejam todos igualmente qualificados para participar das decisões, *desde que* tenham iguais oportunidades de aprender sobre as questões da associação pela investigação, pela discussão e pela deliberação.
> [...] uma constituição que corresponderia satisfatoriamente aos três primeiros critérios e que, ate este ponto, pareceria plenamente democrática. No entanto, para anular esses critérios, propõem exigir que nas reuniões gerais os membros pudessem apenas discutir e votar sobre questões já incluídas no programa por uma comissão executiva: a participação nesse comitê executivo estará aberta

> apenas para os maiores proprietários. Controlando o programa do governo, essa minúscula "igrejinha" teria a certeza de que a associação jamais atuara contra seus interesses, porque jamais permitira qualquer proposta que se mostre contraria a seus interesses.
> Para começar: mesmo que os critérios sejam bem aplicados ao governo de uma associação voluntaria muito pequena, seriam aplicáveis ao governo de um *estado*...? [...] E claro que sim! Ha muito tempo, o foco essencial das ideias democráticas e o estado. [...]
> [...] poderia alguma associação verdadeira ser plenamente democrática? [...] Não, não é provável. Se fosse, seriam úteis esses critérios? Ou serão apenas esperanças utópicas pelo impossível? A resposta mais simples e que são tão uteis quanto podem ser modelos ideais e mais importantes e uteis do que muitos. Eles nos proporcionam padrões para medirmos o desempenho de associações reais que afirmam ser democráticas. Podem servir como orientação para a moldagem e a remoldagem de instituições políticas, constituições, praticas e arranjos concretos. (DAHL, 2001, p. 50-54) (grifos do autor)

O autor ainda acentua que a suposta falta de competência do cidadão para participar da discussão dos rumos do governo, geralmente são utilizados por regimes não democráticos para justificar sua posição dominante:

> [...] Os chefes dos regimes não democráticos em geral tentaram justificar seu domínio recorrendo a velha exigência persistente de que, em geral, as pessoas simplesmente não tem competência para participar do governo de um estado. [...] (DAHL, 2001, p. 57-58)

Na mesma linha, ele elenca o que considera "consequências desejáveis" que a democracia deve possuir:

> A democracia apresenta consequências desejáveis:
> 1. Evita a tirania
> 2. Direitos essenciais
> 3. Liberdade geral
> 4. Autodeterminação
> 5. Autonomia moral
> 6. Desenvolvimento humano
> 7. Proteção dos interesses pessoais essenciais
> 8. Igualdade política
> Além disso, as democracias modernas apresentam:
> 9. A busca pela paz
> 10. A prosperidade (DAHL, 2001, p. 60)

Neste contexto, questiona: [...] será que os governos populares também não prejudicam a minoria de cidadãos que possuem os direitos de voto, mas são derrotados pelas maiorias? Não será isto o que chamamos de *tirania da maioria*? (DAHL, 2001, p. 60)

Porém, o próprio autor se encarrega de dar a resposta, enaltecendo algumas garantias básicas a serem asseguradas e o respeito aos direitos do cidadão:

> A democracia não é apenas um processo de governar. Como os direitos são elementos necessários nas instituições políticas democráticas, a democracia também é inerentemente parte do sistema de direitos. Os direitos estão entre os

> blocos essenciais da construção de um processo de governo democrático. (DAHL, 2001, p. 61-62)

Para Cunningham, o ideal democrático pressupõe a construção de consensos mínimos a partir da interação e negociação entre os indivíduos:

> [...] uma situação idealmente democrática seria uma na qual, através de suas ações comuns, as pessoas direta ou indiretamente conduzissem aspectos de seu meio-ambiente social a concordarem com seus desejos não reprimidos (sejam aqueles que eles levam consigo para os projetos coletivos ou aqueles gerados no processo de interação) ou quando negociassem um compromisso mutuamente aceitável. [...] ainda que votar não exaura a democracia nessa concepção, em muitos contextos é o mais apropriado, ou somente o modo mais realista para tomar decisões coletivas. (CUNNINGHAM, 2009, p. 153)

Já Dahl ainda destaca a necessidade do respeito aos direitos tanto do Estado perante o cidadão, como de respeito sobre os direitos nas relações privadas, ou seja, entre as pessoas:

> Além de todos os direitos, liberdades e oportunidades rigorosamente necessários para um governo ser democrático, os cidadãos numa democracia, com certeza, gozam de uma serie de liberdades ainda mais extensa.
> [...] quando se tenta imaginar um mundo sem nenhum estado, em que todas as pessoas respeitam os direitos fundamentais de todas as outras e todas as questões que exigem decisões coletivas são resolvidas pacificamente por consenso unanime, em geral se chega a conclusão de que e impossível. [...] (DAHL, 2001, p. 64-65)

Em face destes enormes desafios, Dahl pontua o ganho que a democracia proporciona, mas, ao mesmo tempo, deixa claro que a democracia não é a solução para todos os problemas das pessoas:

> [...] os países democráticos modernos em geral proporcionam um ambiente mais hospitaleiro, em que são obtidas as vantagens das economias de mercado e o desenvolvimento econômico, do que os governos de regimes não democráticos.
> [...] A democracia não pode assegurar que seus cidadãos sejam felizes, prósperos, saudáveis, sábios, pacíficos ou justos. Atingir esses fins esta além da capacidade de qualquer governo - incluindo-se um governo democrático. (DAHL, 2001, p. 72-73)

Também Cunningham faz idêntica ressalva:

> [...] em uma democracia perfeita não deveria haver mais problemas para resolver [...]. Um desses problemas é que a democracia poderia requerer igual poder de fato e formalmente, mas tal poder é exercido de forma mais efetiva por organizações, sendo que para lhes dar poder igual seria requerida uma política utópica de tornar iguais os recursos organizacionais, incluindo habilidades de liderança e níveis de participação como membros. O outro problema é que quando há controvérsia sobre os limites apropriados para determinar quais pessoas têm direitos exclusivos de tomada de decisão democrática sobre quais áreas geográficas ou sobre quais questões, isso não pode ser decidido democraticamente, porque qualquer seleção daqueles que irão tomar a decisão pressuporá que o corpo para tomada de decisão apropriada será já conhecido e estaria, portando, já predisposto a um resultado.

> [...] os problemas sociais admitem uma resolução completa por meio da ampliação da democracia, mas a orientação pragmática já delineada não obriga ninguém a um tal democratismo. Sua principal força é encorajar a flexibilidade quando busca soluções democráticas, sem assumir que todos os problemas sociais possam ser adequadamente resolvidos desse modo ou que uma democracia perfeita nunca poderia ser alcançada. (CUNNINGHAM, 2009, p. 154-155)

Partindo desta perspectiva, Dahl vai além para elencar práticas, verdadeiros requisitos, que considera inerentes ao processo democrático a serem institucionalizados para a consolidação de uma democracia:

> [...] Quando um país passa de um governo não democrático para um governo democrático, os *arranjos* democráticos iniciais aos poucos se tornam *práticas* e, em seu devido tempo, tornam-se *instituições.*
> Uma democracia em grande escala exige:
> 1. Funcionários eleitos
> 2. Eleições livres, justas e frequentes
> 3. Liberdade de expressão
> 4. Fontes de informação diversificadas
> 5. Autonomia para as associações
> 6. Cidadania inclusiva
> Felizmente, todos os três métodos convergem para um mesmo conjunto de instituições políticas democráticas: estas, as exigências mínimas para um país democrático. (DAHL, 2001, p. 98-99) (grifos do autor)

No contexto de um constitucionalismo contemporâneo, Inglehart acentua a importância da democracia para o desenvolvimento humano:

> Do ponto de vista do desenvolvimento humano, o elemento crucial da democratização é o fato de que ela aumenta o poder das pessoas. A democracia proporciona direitos civis e políticos, assegurando o direito das pessoas à liberdade de escolha em suas ações privadas e públicas. O desenvolvimento humano não está ligado a todas as formas de democracia no mesmo grau; ele está mais especificamente ligado ao aspecto liberal da democracia que institucionaliza a escolha humana. (INGLEHART, 2009, p. 187)

Held defende que a sociedade civil e o Estado sempre têm de atuar conjuntamente e que o resultado da qualidade da democracia depende justamente da atuação consciente do cidadão frente aos problemas em discussão:

> [...] Os modelos de democracia que dependem da suposição de que o “Estado” poderia um dia substituir a “sociedade civil”, ou vice versa, devem ser tratados com o máximo de cautela.
> [...] Ademais, existe um profundo sentido no qual a sociedade civil não pode nunca ser “separada” do Estado; uma vez que este, por proporcionar a estrutura legal geral da sociedade, em grau significativo constitui aquela.
> [...] uma coisa é concordar com o papel significante da democracia no desenvolvimento de um corpo de cidadãos conscientes e informados e outra bem diferente é aceitar que ela deve levar à concepção do papel adequado do governo representativo [...] (HELD, 1987, p. 253-254). (grifos do autor)

Dahl também concorda que a questão crucial da democracia passa pela compreensão esclarecida do cidadão acerca do contexto social em que vive, seja quanto

ao Estado, seja em relação a uma referência geográfica menor, como uma cidade ou uma entidade:

> [...] A melhor maneira de satisfazer os critérios democráticos, de sustentar um grau satisfatório de igualdade política e continuar confiando em especialistas e no conhecimento especializado na tomada das decisões públicas apresenta um grave problema [...] Se devem ser competentes, os cidadãos não precisariam de instituições políticas e sociais para ajudá-los? E indiscutível. As oportunidades de adquirir uma compreensão esclarecida das questões públicas não são apenas parte da definição de democracia. São a *exigência* para se ter uma democracia. (DAHL, 2001, p. 93)

Além disso, ressalta a importância dos partidos como espaços de mobilização para a escolha democrática de seus representantes e a legitimar as suas decisões:

> [...] uma das instituições políticas mais fundamentais e características da democracia moderna, o partido político, explodirá além de seus confins no Parlamento e nas legislaturas para organizar os cidadãos e mobilizar os que apoiavam os partidos nas eleições nacionais. (DAHL, 2001, p. 102)

Neste contexto, assinala que a participação direta é viável em contextos territoriais menores, mas que numa unidade territorial vasta, como o caso do Brasil, o governo representativa é a circunstância democrática viável.

> Numa pequena unidade política, como uma cidadezinha, a democracia de assembleia proporciona aos cidadãos boas oportunidades de se envolverem no processo de governar a si mesmos que um governo representativo numa grande unidade simplesmente não conseguiria proporcionar. [...] “A representação ou governo representativo pode ser considerada uma invenção inovadora, desconhecida na época de Montesquieu... A democracia representativa... é a democracia viável por muito tempo e sobre um território de grande extensão”. (DAHL, 2001, p. 119-120) (grifos do autor)

Ele complementa a sua análise defendendo a massificação da comunicação eletrônica como meio de contornar os obstáculos em face da área territorial:

> Talvez hoje e cada vez mais no futuro seja possível resolver o problema territorial com o emprego dos meios de comunicação eletrônicos; assim, os cidadãos disseminados por uma área muito grande se “ encontrarão” para discutir variadas questões e para votar. Contudo, uma coisa e possibilitar “ reuniões” eletrônicas e outra muito diferente e resolver o problema apresentado por números imensos de cidadãos. Além de certo limite, a tentativa de fazer com que todos se reúnam e se envolvam em discussão frutífera, mesmo por meios eletrônicos, torna-se um disparate. (DAHL, 2001, p. 121) (grifos do autor)

Também Cunningham defende a participação ativa e direta para que produza os efeitos positivos esperados no seio da sociedade:

> [...] a democracia for olhada como tendo um valor intrínseco quando envolver participação ativa e direta, então o que é considerado valoroso é o que é considerado valioso na participação – a solidariedade ou o sentimento de companheirismo que imbui os participantes, seus efeitos salutares sobre os caracteres das pessoas, e assim por diante –, sendo que a democracia

> obviamente valorada não é em si mesma, mas porque ela conduz a esses objetivos. (CUNNINGHAM, 2009, p. 158)

Dahl, apesar de defender a centralidade da constituição, não impõe a sua supremacia para a preservação da democracia. Contudo, enfatiza que em nações com fragilidade democrática, esta centralidade passa a ter maior importância, contexto em que critica o sistema latino-americano de presidencialismo e representação proporcional.

> A maioria dos problemas básicos de um país não pode ser resolvida com um projeto constitucional. Nenhuma Constituição preservara a democracia num pais cujas condições sejam altamente desfavoráveis. Um país em que as condições são altamente favoráveis pode preservar suas instituições democráticas básicas sob uma grande variedade de arranjos constitucionais. Entretanto, um projeto constitucional cuidadosamente elaborado pode servir para preservar as instituições democráticas básicas em países cujas condições subjacentes sejam mistas - tanto favoráveis, como desfavoráveis.
> Por mais essencial que seja, manter a estabilidade democrática fundamental não e o único critério pertinente a uma boa Constituição. Entre outros aspectos, representação justa, transparência, abrangência, sensibilidade e governo eficaz são também importantes. Arranjos constitucionais específicos podem e provavelmente terão consequências para valores como esses. Todos os arranjos constitucionais têm algumas desvantagens, nenhuma satisfaz a todos os critérios razoáveis. De um ponto de vista democrático, não existe a Constituição perfeita. Além do mais, a introdução ou a reforma de uma Constituição tende a resultados um tanto incertos. Consequentemente, um projeto ou uma reforma constitucional exige opiniões sobre negociações aceitáveis entre as metas, os riscos e as incertezas da mudança.
> Os norte-americanos desenvolveram uma cultura, uma habilidade e uma prática política durante dois séculos que permitem um funcionamento satisfatório de seu sistema presidencial congressista com eleições do tipo FPTP, federalismo e forte revisão judicial. Contudo, o sistema norte-americano e complicadíssimo e provavelmente não funcionaria tão bem em qualquer outro país. De qualquer maneira, não foi lá muito copiado. Talvez não devesse mesmo ser copiado.
> Alguns estudiosos afirmam que a combinação latino-americana de presidencialismo e representação proporcional contribuiu para as quebras da democracia, tão frequentes entre as republicas das Américas Central e do Sul. Embora seja difícil separar os efeitos da forma constitucional das condições adversas que eram as causas subjacentes da polarização e da crise política, talvez fosse mais sensato que os países democráticos evitassem a opção latino-americana... (DAHL, 2001, p. 157-158)

Cunningham defende a necessidade de existência de uma cultura pró-democrática capaz de gerar um grau de confiança no governo sob a égide de conferir legitimidade aos procedimentos democráticos:

> [...] em uma democracia, supõe-se que as leis derivem sua autoridade ou, para usar os termos mais frequentemente associados com esse debate, sua ‘legitimidade’, de aspectos da própria democracia. É em parte por essa razão que os pluralistas insistem que a democracia requer uma cultura política pró-democrática. Esse ponto de vista pode ser formulado como uma defesa da democracia relacionada ao grupo prudencial: em uma sociedade democrática as pessoas estão dispostas a acreditar que o governo é legítimo, sendo isso requerido para a promoção estável da obediência às leis, incluindo as regras que governam os próprios procedimentos democráticos. Tomado em seu sentido pleno, não importa para alguém defender esse argumento se os governos democráticos realmente são legítimos, mas simplesmente que as pessoas pensem que eles são legítimos. (CUNNINGHAM, 2009, p. 167) (grifos do autor)

Além disso, ele relaciona a democracia e a justiça como retroalimentados e defende que o debate aberto estimula o senso de moralidade pública relacionada maior grau de consciência quanto à igualdade e justiça social:

> [...] considerar a democracia e a justiça como uma questão de grau [159], de tal forma que elas possam se apoiar ou se excluírem mutuamente. Deste ângulo, o problema pode ser redefinido como um mandamento de procurar condições que conduzam ao seu progressivo reforço (Cunningham 1997b; ver também Shapiro 1999a: cap. 1 e 2). Tem-se que reconhecer, contudo, que isso transpõe um problema teórico para o terreno prático de um modo que os teóricos políticos pragmáticos acharão mais atrativo do que outros. Pretensões morais sobre o valor da democracia referentes ao indivíduo [...] defendem ou assumem um ponto de vista sobre o comportamento ou o tratamento individual desejável moralmente e tentam mostrar que a democracia realiza ou facilita isso.
> [...] uma razão maior para defender a democracia é que seu sistema de debate aberto nutre 'o desenvolvimento de uma moralidade pública' (1980: 129). Um outro é o ponto de vista do apelo de Singer à equidade ao se estabelecerem compromissos (1974: 30-41). O argumento mais comum [...] apela a alguma versão da liberdade ou da igualdade. Cada uma dessas noções têm associações de longa data com a democracia na consciência popular e nas lutas históricas, nas quais a democracia tem sido ligada com e frequentemente definida como justiça, quando participa de questões coletivas (igualdade), ou como autodeterminação dos indivíduos por meio da participação em ações coletivas (liberdade). (CUNNINGHAM, 2009, p. 172-173)

No Brasil, apesar da Constituição Cidadã de 1988 delinear concretamente seus objetivos e consagrar princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de promoção da igualdade social, para a promoção de uma sociedade mais justa e solidária, estes mesmos desafios se fazem presentes e aparecem com mais força ainda em momentos de crise econômica, social e política.

A Constituição brasileira de 1988 seguiu a tendência de perfil dos textos constitucionais do pós-Segunda Guerra, consagrando não apenas a separação de poderes e delimitação de suas competências, mas positivou garantias fundamentais importantes. Esta nova realidade jurídico-constitucional é o que vem sendo denominada de constitucionalismo contemporâneo[25] e que propõe uma superação do Direito, meramente como lei. Em referido fenômeno há claro reconhecimento da força normativa dos princípios constitucionais para efetivação dos direitos fundamentais dentro do pressuposto de Estado Democrático de Direito.

A complexidade das relações sociais contemporâneas numa realidade de ágil evolução nas comunicações e relevante disparidade social, exige da democracia novos

[25] A despeito da doutrina tratar e, em certos autores, distinguir constitucionalismo contemporâneo e neoconstitucionalismo, a opção aqui será a utilização do termo constitucionalismo contemporâneo. Não se desconhece tal distinção e o termo neoconstitucionalismo será mantida em referências diretas, mas a opção por constitucionalismo contemporâneo diz com a análise de que é mais apropriado ainda modernamente e, também, em face da linha de pesquisa adotada pelo programa de Mestrado e Doutorado em Direito pela Unisc – Universidade de Santa Cruz do Sul.

esforços na concretização dos direitos fundamentais bem como no tocante ao exercício da cidadania. As demandas sociais são crescentes e uma democracia mais inclusive deve permitir ao cidadão ser efetivo agente de participação, deliberação e parte da transformação que ele e a coletividade almejam. Esta participação precisa ser efetiva no tocante às decisões dos interesses sociais e não meramente na definição de sua representação, através do voto.

Em diversas nações democráticas a ideia de Constituição ganha contornos de efetiva prevalência, resultando na proposição de um novo modelo de constitucionalismo[26] que foca a dignidade da pessoa humana:

> [...] a ideia de Constituição como ápice/centro do sistema legal e de eminente conteúdo jurídico começa a ganhar prestígio com a proposição de um novo modelo de constitucionalismo, fulcrado na dignidade da pessoa humana: a constitucionalismo democrático. (BOLESINA, LEAL, 2013)

Já referido anteriormente que a Constituição brasileira de 1988 seguiu a tendência de perfil dos textos constitucionais no segundo pós-guerra, com clara preocupação assecuratória de direitos fundamentais e consagração dos direitos de terceira dimensão, voltados para toda a coletividade.

O novo sistema constitucional preza pela eficácia das normas constitucionais para a realização da dignidade da pessoa humana. As regras e princípios constitucionais visam ao bem-estar social e estimulam a participação popular em todas as fases de proposição de políticas públicas.

Neste sentido, Leal (2004, p. 170) já apontava um processo de conscientização política gradual a partir de novos movimentos sociais ocupados em decifrar os meandros do poder. Ele também assinala o propósito desta mobilização visando implementar e promover de prerrogativas garantidas pelo sistema jurídico.

Também Habermas enfatiza a mobilização e a integração social, mas, sobretudo, o papel do Estado na promoção de direitos fundamentais e aplicação de sanções para a obediência às regras:

> [...] Enquanto as instituições apoiadas em imagens de mundo fixam as convicções que comandam o comportamento através de limitações à comunicação, o direito

[26] "No conjunto de ideias ricas e heterogêneas que procuram abrigo neste paradigma em construção incluem-se a atribuição de normatividade aos princípios e a definição de suas relações com valores e regras; a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica; a formação de uma nova hermenêutica constitucional; e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre o fundamento da dignidade humana. Neste ambiente, promove-se uma reaproximação entre o Direito e a filosofia. [...] No plano teórico, três grandes transformações subverteram o conhecimento convencional relativamente á aplicação do direito constitucional: a) o reconhecimento de força normativa à Constituição; b) a expansão da jurisdição constitucional; c) o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional". (BARROSO, 2006)

> moderno permite substituir convicções através de sanções, na medida em que libera os motivos que acompanham a obediência a regras, porém impõe respeito. (HABERMAS, 2003, p. 59)

Em idêntico sentido, identificando os impactos do mercado, ainda mais em um mundo capitalista, reforça a importância da integração social e o papel do direito:

> Sociedades modernas são integradas não somente de valores, normas e processos de entendimento, mas também sistematicamente, através de mercados e do poder administrativo. Dinheiro e poder administrativo constituem mecanismos da integração social, formadores de sistema, que coordenam as ações de forma objetiva, como que por trás das costas dos participantes da interação, portanto não necessariamente através da sua consciência intencional ou comunicativa. A "mão invisível" do mercado constitui, desde a época de Adam Smith, o exemplo clássico para esse tipo de regulamentação. Ambos os meios ancoram-se nas ordens do mundo da vida, integrados na sociedade através do agir comunicativo, seguindo o caminho da institucionalização do direito. (HABERMAS, 2003, p. 61)

Em sua análise ele ainda assinala a brutal diferença entre o ideal e a circunstância real numa determinada sociedade, esta uma das questões centrais para o constitucionalismo contemporâneo, da constante busca pelo almejado ideal de sociedade, de democracia, de participação e de igualdade social:

> Entretanto, os limites à autolegitimação do direito são tanto mais estreitos quanto menos o direito, tomado como um todo, pode apoiar-se em garantias metassociais e se imunizar contra a critica. É verdade que um direito, ao qual as sociedades modernas atribuem o peso principal da integração social, é alvo da pressão profana dos imperativos funcionais da reprodução social; ao mesmo tempo, porém, ele se encontra sob uma certa coerção idealista de legitimá-los. As realizações sistêmicas da economia e do aparelho do Estado, que se realizam através do dinheiro e do poder administrativo, também devem permanecer ligadas, segundo a autocompreensão constitucional da comunidade jurídica, ao processo integrador da prática social de autodeterminação dos cidadãos. A tensão entre o idealismo do direito constitucional e o materialismo de uma ordem jurídica, especialmente de um direito econômico, que simplesmente reflete a distribuição desigual do poder social, encontra o seu eco no desencontro entre as abordagens filosóficas e empíricas do direito. (HABERMAS, 2003, p. 62/63)

Para Streck, o constitucionalismo contemporâneo (para ele neoconstitucionalismo) representa um novo paradigma porque deixa claro que o direito não se basta, que representa uma reconstrução institucional do Estado, do próprio direito e até mesmo da política:

> [...] o neoconstitucionalismo é uma resposta a outro tipo de poder ilimitado: o do Estado Corporação (Garcia-Pelayo), o Estado Social burocrático (Ferraloji), que se autonomiza do indivíduo em seu momento operacional, que se formou durante o entre guerras e cujo paroxismo foi representado pelos estados nazi-facistas. Isto é o neoconstitucionalismo: uma técnica ou engenharia do poder que procura dar resposta a movimentos históricos de natureza diversa daqueles que originaram o constitucionalismo liberal, por assim dizer (ou primeiro constitucionalismo). Por isso o neoconstitucionalismo é paradigmático; por isso ele é ruptural; não há sentido em tratá-lo como continuidade, uma vez que seu "motivo de luta" é outro. (STRECK, 2009, p. 1)

Streck (2009) defende que o constitucionalismo contemporâneo representa um novo modelo de direito e de Estado com uma perspectiva normativa e diretiva baseada no texto constitucional. O reconhecimento dos princípios é esse novo marco capaz de propiciar condições efetivas de resgate do mundo prático, em que sujeito passa a efetivamente interessar-se pelas questões do Estado porquanto impactam na sociedade da qual é parte. Essa posição sinaliza a evolução que a sociedade moderna vem experimentando e aponta para a previsão concreta de espaços para que haja uma adequada participação dos cidadãos nas decisões políticas que, em última análise, impactam em seu cotidiano.

Ainda no tocante ao exercício da democracia e seus reflexos sociais e econômicos, Inglehart assinala os valores presentes em determinada sociedade, em que seu nível de presença terá reflexos diretos sobre a própria existência de instituições democráticas:

> A proporção de pessoas em uma sociedade que enfatiza os valores de autoexpressão está fortemente correlacionada tanto com medidas de desenvolvimento socioeconômico, como com instituições democráticas, sugerindo que há uma dimensão comum subjacente a esses três fenômenos. De fato, trata-se de três peças de um quebra-cabeças, no qual o tema integrador é o desenvolvimento humano: o desenvolvimento socioeconômico, os valores de autoexpressão e as instituições democráticas atuam em conjunto para ampliar a escolha humana autônoma. (INGLEHART, 2009, p. 188)

No mesmo sentido, ele reforça sua avaliação de que o nível de discernimento social e intelectual conjugado com a complexidade de relações sociais tende a ter um efeito também na perspectiva democrática cotidiana:

> Os teóricos da modernização têm visto o desenvolvimento socioeconômico como uma síndrome abrangente de mudanças nas condições de vida das pessoas, que envolve a redução da pobreza, o aumento de níveis educacionais e a diversificação de relações sociais, que tendem a tornar as pessoas mais autônomas em suas atividades diárias. (INGLEHART, 2009, p. 199)

A perspectiva do exercício democrático e seus reflexos evidenciam-se de consenso na doutrina, ao menos em termos de ocidente. Contudo, interessante questionamento de Inglehart sobre qual a preponderância entre uma cultura de política democrática ou a existência instituições democráticas?

> O que vem primeiro: uma cultura política democrática ou instituições democráticas? A medida na qual as pessoas enfatizam os valores de autoexpressão está estreitamente ligada ao florescimento das instituições democráticas. Mas o que causa o quê? Sugerimos que as instituições democráticas têm um efeito relativamente moldado pelo desenvolvimento socioeconômico. Mas valores mais sólidos de autoexpressão deveriam ter um grande impacto nas instituições democráticas, uma vez que são inerentemente relevantes para as liberdades civis e políticas que constituem a democracia. (INGLEHART, 2009, p. 194)

No entanto, esta é uma indagação que ele próprio tenta responder:

> Desde o princípio, estudiosos de cultura política têm argumentado que o funcionamento e a sobrevivência das instituições no nível do sistema estão estritamente ligados às orientações de valores no nível individual (Lerner, 1958; Almond e Verba, 1963; Eckstein, 1966). Portanto, a noção de uma ligação população-sistema que vincula instituições políticas a tendências de massa nos valores no nível individual é essencial para toda a literatura sobre cultura política. Desse ponto de vista, o destino de um sistema político é determinado, em larga escala, pelas atitudes políticas e orientações de valores de seu povo.
> [...] Como as evidências indicam que os valores de massa afetam a democracia, é importante saber precisamente *quais* valores de massa afetam mais a democracia. A teoria do desenvolvimento humano sugere que os valores de autoexpressão devem ser mais cruciais para a democracia, mas alguns cientistas sociais enfatizam outros valores e atitudes. (...) (INGLEHART, 2009, p. 290-292)

Ainda no tocante à prática democrática, Inglehart conclui que o conjunto de valores cívicos centrados na liberdade e na autoexpressão são determinantes na construção de uma sociedade democrática e defende aspectos centrais:

> • Encontramos fortes evidências de que um vasto conjunto de valores cívicos centrados na liberdade e na autoexpressão é mais importante para a democracia do que o apoio explícito às instituições democráticas. Isso é verdade porque a democracia não é meramente um fenômeno institucional – ela também envolve cidadãos. Como argumentaram de Tocqueville, Almond e Verbam Eckstein, Putname outros, fazer com que a democracia funcione requer do público valores cívicos.
> • Dente os valores cívicos, a confiança em terceiros é importante para a democracia, mas principalmente por meio de sua ligação com outros componentes dos valores de autoexpressão, tais como as aspirações de liberdade, que têm uma relação ais direta com a democracia. Aspirações de liberdade pós-materialistas refletem uma preferência intrínseca por procedimentos e regras democráticos e uma preferência intrínseca, não instrumental, pela democracia.
> • A participação de massa em organizações clássicas burocraticamente organizadas e a confiança pública em instituições hierarquicamente organizadas frequentemente refletem uma ênfase no conformismo social e não na autonomia. Uma vez que a autonomia humana é o cerne do foco da democracia na escolha, atitudes que enfatizam conformismo social não estão positivamente ligadas à democracia no nível do sistema. (INGLEHART, 2009, p. 319-320)

A partir destas concepções, o autor expressa seu conceito sobre democracia, enfatizando a escolha livre, a autonomia e a emancipação:

> Democracia não é apenas um conjunto de regras de dependem exclusivamente da engenharia institucional. Ela é um conceito inerentemente normativo que enfatiza a escolha livre, a autonomia e a emancipação (Macpherson, 1977; Donnelly, 1993). Colocar essas normas em prática requer mais do que retórica em relação a um termo ora em voga – democracia. Requer um compromisso com a escolha e a autonomia humanas, que é explorado pelos valores de autoexpressão. Esses valores priorizam a liberdade individual em detrimento da disciplina coletiva, a diversidade humana em detrimento da conformidade de grupo, e a autonomia cívica em detrimento da autoridade do estado. A menos que esteja acoplado a esses valores emancipadores, o apoio à democracia é praticamente irrelevante para a democracia efetiva no nível do sistema. A democracia efetiva não é simplesmente uma questão de arranjos institucionais; ela reflete compromissos normativos profundamente enraizados. Esses compromissos assumem nova relevância com a mudança de valores de sobrevivência para valores de autoexpressão, transformando a ênfase das forças sociais de conformismo social em emancipação cívica, em consonância com a lógica do desenvolvimento humano. (INGLEHART, 2009, p. 320)

E face da construção feita até aqui, interessante se ter presente, para a sequência do trabalho proposto, uma síntese sobre as diferenças e objetivos que alguns autores (já anteriormente citados) identificam nos diferentes tipos de democracias. Para Mill (1986), seria o desenvolvimento das capacidades individuais e a expansão do pensamento além do estreito egoísmo como um proeminente objetivo da democracia; Rawls, por seu turno, defende que a democracia constitucional é um procedimento que deve ser valorizado por conduzir a decisões justas; Dahl (2001) considera que o objetivo da democracia é a regularização pacífica do conflito; Bentham e Mill pontuam que visa assegurar a liberdade econômica, de mercado; Lamore identifica a democracia como meio de assegurar que o Estado se mantenha neutro no que se refere a concepções alternativas de vida boa; Cohen também cita como meio de resolução pacífica de conflitos, mas identifica como características um governo sábio, cidadãos leais e bem informados, e que terá como consequência, também, o bem-estar material; e, para Barry visa dar às pessoas razões especiais para obedecer à lei e selecionar líderes de um modo pacífico e ordenado.

No que diz respeito ao Brasil, a Constituição Federal de 1988 proclama como um Estado Democrático de Direito. No artigo 1º, II, destaca como fundamento a cidadania e em todo o seu arcabouço elenca um conjunto de mecanismos para o seu exercício. Já no artigo 37, § 3º, em relação à administração pública, aclara o chamado direito à participação. Além disso, o artigo 198 trata das ações e dos serviços públicos de saúde, tendo como diretriz geral a “participação da comunidade”, como forma de auferir legitimidade às decisões políticas, por terem estas uma força vinculante que necessita ser revisada na órbita democrática instaurada pela Carta Constitucional vigente.

A partir da evolução histórica das democracias até o que se denomina de constitucionalismo contemporâneo, a análise sobre os diferentes modelos de democracia e os preceitos da Constituição Federal de 1988, será salutar para se avaliar qual o modelo que melhor se adequa. Na mesma perspectiva, interessante ter presente o cerne do presente estudo que é justamente de trazer estes elementos evolutivos para identificar as ferramentas de participação atualmente disponíveis e o seu efetivo emprego nas deliberações.

3 OS MODELOS DE DEMOCRACIA: QUAL SE CONFORMA MELHOR AO MOVIMENTO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÂNEO?

O constitucionalismo contemporâneo tem na primazia da salvaguarda dos direitos fundamentais, na perspectiva e amplitude da dignidade da pessoa humana, o seu grande foco. Para que esses direitos e princípios sejam assegurados, a democratização dos espaços e dos processos de participação popular é cada vez mais destacada como de fundamental razão para a legitimidade da atuação estatal. Essas são questões centrais na análise sobre os diferentes modelos de democracia, sobre o que é um Estado Democrático de Direito e como se origina uma democracia enquanto processo discursivo de construção de um consenso entre indivíduos de determinada sociedade.

3.1 Democracia liberal

A democracia liberal é caracterizada por ser um regime político onde basicamente estrutura-se sobre dois pilares: a proteção às liberdades individuais e a igualdade na representação política. Em sua origem no estado moderno, contudo, a democracia tinha como preocupação principal a proteção dos direitos fundamentais como fato de impor limites ao Estado frente ao indivíduo.

Ao enfatizar que a teoria liberal de direitos fundamentais impunha limites ao poder estatal, Sarmento (2004) assinala que o Direito Privado, por mais antigo e desenvolvido, tinha atingido um patamar de desenvolvimento científico muito mais elevado do que o Direito Público, com primazia do direito positivado de interesse do indivíduo frente ao Estado. Assim, relegava ao Direito Constitucional o direito subjetivo.

Ainda segundo Sarmento (2004), os direitos fundamentais passam a ter identificada uma dimensão objetiva que, além de impor certas prestações ao poder estatal, consagram os valores mais importantes em certa comunidade, ou seja, as bases da ordem jurídica da coletividade. Os direitos fundamentais deixam de ser pensados apenas como titularidade dos indivíduos, mas valores ou fins almejados por aquela comunidade. Deixam de representar apenas limites e passam a ter uma diretriz propositiva e assecuratória. A dimensão objetiva expande os direitos fundamentais para o âmbito das relações privadas. Deixa de limitar às relações entre cidadão e Estado e passa a limitar a autonomia dos atores privados com o propósito de proteger a pessoa humana da opressão exercida pelos poderes sociais não estatais. Ao fazer essa análise, o autor

indica a insuficiência da democracia liberal, enquanto busca assegurar apenas a autonomia privada e a igualdade, para defender uma perspectiva mais coletiva na atuação do Estado.

Na incipiência das discussões sobre a democracia, alguns autores, como Toqueville (2005), também incluem na questão da igualdade a promoção pelo Estado de meios a proporcionar a igualdade política e social. Outros, como Schumpeter (1961), defendem a representatividade direta como a forma mais segura de representação democrática com efetiva participação. Já Mill (1986) defende a combinação entre democracia representativa e participativa. No tocante à igualdade, consiste na concepção de que todos têm o mesmo direito à representação. Para alguns autores, no entanto, como Mill, por exemplo, deveríamos ter cuidado com as questões envolvendo a participação daqueles menos favorecidos intelectualmente.

As democracias liberais são aquelas que têm como núcleo a representatividade mediante procedimentos formais de escolha, combinados com a proteção estatal de liberdades políticas e civis e uma esfera privada livre de interferência estatal. O Estado liberal, entre outras garantias, defende o direito a propriedade (bens, produtos e serviços) e a igualdade jurídica formal (igualdade de tratamento legal entre Estado e cidadãos).

Para os liberais, a democracia representativa é o único meio compatível com o Estado liberal, preocupado em reconhecer e garantir alguns direitos fundamentais, dentre os quais as liberdades civil e política. A concepção de democracia tem íntima conexão como a liberdade do indivíduo em livremente escolher os seus representantes. O século XIX foi marcado, sobretudo na Europa, por países cuja forma de governo era a monarquia com clara opção pelas democracias liberais a partir do modelo de legislação representativa instituída pelo parlamento britânico.

Ralws parte do pressuposto de uma sociedade já constituída que traz suas preocupações, valores morais e políticos e suas crenças. Neste sentido, ele enfatiza como ideias e princípios básicos da democracia:

> [...] reunimos convicções arraigadas, como a noção de tolerância religiosa e repúdio à escravidão, e procuramos organizar as ideias e princípios básicos nelas implícitos numa concepção política coerente de justiça. Tais convicções são pontos de referência provisórios, que, ao que parece, toda concepção razoável deve levar em conta. Nosso ponto de partida é, então, a noção da própria cultura pública como fundo comum de ideias e princípios básicos implicitamente reconhecidos (RAWLS, 2000, p. 50).

Já acima referido, Ralws parte de uma pré-concepção de sociedade de características plural e fragmentada por noções de bem, de justiça e em relação à própria democracia, que viabiliza um discurso público acessível e propenso a ser aceito pelos

cidadãos racionais e razoáveis[27]. Esses cidadãos em condições de igualdade moral e liberdade. A partir desta perspectiva, as sociedades democráticas liberais se caracterizam pela inclusão dos cidadãos no debate público, respeitando a diversidade de concepções individuais de bem. Para ele, uma sociedade bem ordenada necessita priorizar as liberdades e assegurar aos seus cidadãos os direitos individuais frente ao bem público.

A forma de assegurar os direitos individuais é através da justiça que terá como preocupação máxima as liberdades consideradas fundamentais para a concepção tradicional liberal:

> "a liberdade de pensamento e consciência; as liberdades políticas e a liberdade de associação, assim como as liberdades especificadas pela liberdade e integridade da pessoa; e, finalmente, os direitos e liberdades abarcados pelo império da lei". (RALWS, 2000, p. 345).

Para dar conta de proteger os direitos individuais dos cidadãos assegurando-lhes tratamento numa concepção de dignidade, a Constituição e o sistema de direitos possuem um papel de centralidade contra ameaças majoritárias. Esta preocupação visa garantir a todos os cidadãos tratamento igual perante a justiça por serem portadores de iguais direitos.

A concepção política liberal decorre de um consenso em relação aos seus pressupostos (igualdade e liberdade) que assegura a unidade e a estabilidade social. Esta justificação, que Ralws (2000) identifica como sobreposto, resulta do consenso possível com questões comuns entre cidadãos razoáveis, uma vez que as razões que os relaciona não afronta as suas convicções pessoais.

Nesta sobreposição de doutrinas abrangentes e razoáveis e aceitas pela concepção política das democracias liberais, funda-se a razão política entendida pelo poder racional dos cidadãos em sua condição de igualdade e elemento político, que uns exercem sobre os outros: "a razão de cidadãos iguais que, enquanto corpo coletivo, exercem um poder político final e coercitivo uns sobre os outros ao promulgar leis e emendar sua constituição" (RAWLS, 2000, p. 263).

Também em relação a democracia liberal a racionalidade dos cidadãos tem relevo. Sendo o sistema político em que são tomadas decisões a partir de processo de votação por pessoas racionais, cientes e consensuais em relação a limitação imposta pelos direitos fundamentais na esfera institucional, prevalece a regra de validade da decisão tomada pela maioria dos cidadãos. Este exercício é entendido como uma disputa, um

[27] Por cidadãos racionais, Ralws qualifica as pessoas que são capazes de ter, revisar e perseguir uma concepção de vida que seja boa ou digna. Já por cidadãos razoáveis, aqueles com condições de respeitar os termos justos de cooperação social. Refere-se, assim, a pessoa capaz de se importar não apenas com o seu bem, mas também com o bem estar dos outros.

enfrentamento entre cidadãos racionais que buscam a concordância majoritária de determinada proposta.

Rawls (2000) defende que para existir uma democracia constitucional razoavelmente justa, é premente que seja regulada por leis que tenham o endosso da maioria dos cidadãos[28] e que sejam passíveis de conquistar o apoio de legisladores também racionais e conformados com os dois princípios de justiça. Assim, define que a democracia constitucional é o lugar em que

> mediante a apresentação de concepções do bem público e de políticas concebidas para promover os objetivos sociais, os partidos rivais buscam a aprovação dos cidadãos de acordo com normas procedimentais justas, num contexto de liberdade de pensamento e de reunião no qual está assegurado o valor equitativo da liberdade política (RAWLS, 2008, p. 280).

Os pressupostos de democracia liberal apontam para uma participação do cidadão de forma direta ou através de seu representante, deixando clara a sua posição que as eleições não podem estar contaminadas por corrupção, devendo ser limpas:

> a autoridade de decidir as políticas sociais básicas [nas democracias liberais] pertence a um corpo de representantes escolhido para exercer mandatos delimitados durante um período determinado, por um eleitorado ao qual esses representantes devem prestar contas. (RALWS, 2008, p. 274)

Em idêntico âmbito, ele reitera a importância constitucional de liberdades básicas e da própria pluralidade política, contexto em que afirma que as discordâncias sobre as convicções políticas devem ser aceitas por fazerem parte da própria atividade política pública, sendo inerente aos direitos de qualquer cidadão poder filiar-se a um partido político, candidatar-se a um cargo público e ser eleito pelos demais cidadãos:

> [...] rigorosas proteções constitucionais para determinadas liberdades, principalmente para a liberdade de expressão e de reunião e para a liberdade de formar associações políticas.
> [...] a falta de unanimidade faz parte das circunstâncias da justiça. (RAWLS, 2008, p. 274-275).

Como características importantes da democracia liberal, sobressai o sistema representativo. O cidadão vota ao escolher o seu representante, mas a partir daí, este o representa, indicando uma participação deliberativa indireta, caracterizada pela atuação no parlamento, por exemplo. Importa enfatizar ainda a racionalidade que deve reger tais decisões e a sua tomada pela maioria. O fundamental nas decisões na democracia liberal não é a participação direta do cidadão, mas sim a observância e garantia dos direitos fundamentais de todos, ou seja, os direitos liberais básicos.

[28] Na verdade, em face do sistema representativo, requer o respaldo da maioria dos representantes.

A partir desta construção, importa registrar questionamento comum na doutrina: os ideais da democracia liberal seriam essencialmente capitalistas ou seria possível a sua existência num regime socialista? Para Schumpeter (1961) a democracia liberal seria compatível com o socialismo, se olhada sobre o prisma desenvolvimentista, entendendo que o Estado não serve somente a defesa das liberdades individuais, ao ponto de permitir severas distorções sociais e políticas em função dos modelos de produção do livre mercado (mais favorecidos x menos favorecidos), mas também como agente de equilíbrio da representatividade política dos cidadãos.

Já acima referida a preocupação central da democracia liberal no que diz respeito a uma perspectiva negativa, de abstenção do Estado, de limites em sua atuação. Importa aqui, desde já reconhecer, que os Direitos Fundamentais não deixam de possuir a sua dimensão subjetiva, mas agregam a dimensão objetiva de reforço e complementariedade, de efetiva proteção. Indica que numa sociedade complexa, a efetividade da dignidade da pessoa humana pressupõe a existência de políticas públicas, de procedimentos e instituições adequadas, sem as quais a concretude dos direitos fundamentais não é viável. Oportunidade dessa referência visa ter presente a evolução constada até o que se propõe contemporaneamente como ideal democrático.

Sarmento (2004) reforça que no pós-positivismo, os princípios tiveram reconhecimento central promovendo o link entre o meio jurídico e plano moral. Há um reconhecimento de que as constituições albergam valores relevantes para a interpretação constitucional, perpassando todo o ordenamento jurídico, reafirmando a limitação da autonomia privada em prol dos direitos.

Este é um dos aspectos ressaltados também por Cardoso (2010). Ele identifica o princípio da solidariedade como um paradigma do Direito Privado na perspectiva de ideais de bem-estar e justiça sociais e o princípio da solidariedade social como um novo paradigma de positivação das normas envolvendo o Direito Privado. Tem como objetivo a realização dos interesses difusos e coletivos, tendo a pessoa humana como elemento e a realização da sua dignidade como meta. Além disso, avalia que a efetividade de justiça distributiva e social está diretamente relacionada com o pressuposto de uma sociedade livre, justa e solidária, premente disposição na Constituição Federal de 1988.

Sendo o homem o centro do meio em que se realiza (vive), Cardoso (2010) pontua que a regulação do seu comportamento para a consecução da ordem social sempre foi um desafio para o Direito e a efetiva prática e incidência do princípio da solidariedade tem contribuição substancial para a promoção da justiça social e realização da dignidade,

considerando que a dignidade plena do ser humano é o valor supremo da própria sociedade.

Neste sentido, avalia, a Declaração Universal dos Direitos Humanos serviu para uma guinada no Direito que deixa de ter uma concepção individualista e passa a ter uma perspectiva solidária, de ética contemporânea para promover um direito justo para todos, como condição para a plena realização do ser humano em sociedade.

Para uma determinada sociedade promover e alcançar o princípio da solidariedade, imperioso que haja uma consciência cívica e cidadã quanto ao respeito aos direitos dos demais indivíduos e efetiva participação nas deliberações, sejam elas em entidades, organismos não governamentais como também nas decisões envolvendo entes estatais.

Neste sentido, Leal (2004, p. 170) já apontava um processo de conscientização política gradual a partir de novos movimentos sociais em decifrar os meandros do poder. Ele também assinala o propósito desta mobilização visando implementar e promover de prerrogativas garantidas pelo sistema jurídico. Essa constatação é importante pelo que se abordará adiante, no presente estudo, sobre a existência de condições para o desenvolvimento do princípio da solidariedade em ambientes democráticos.

Habermas, apesar de enfatizar a mobilização e a integração social, ressalta o papel do Estado na promoção de direitos fundamentais e aplicação de sanções para a obediência às regras:

> De um lado, a garantia estatal da normatização do direito oferece um equivalente funcional para a estabilização de expectativas através de uma autoridade sagrada. Enquanto as instituições apoiadas em imagens de mundo fixam as convicções que comandam o comportamento através de limitações à comunicação, o direito moderno permite substituir convicções através de sanções, na medida em que libera os motivos que acompanham a obediência a regras, porém impõe respeito. (HABERMAS, 2003, p. 59)

Em idêntico sentido, identificando os impactos do mercado, ainda mais num mundo capitalista, reforça a importância da integração social e o papel do direito:

> Sociedades modernas são integradas não somente de valores, normas e processos de entendimento, mas também sistematicamente, através de mercados e do poder administrativo. Dinheiro e poder administrativo constituem mecanismos da integração social, formadores de sistema, que coordenam as ações de forma objetiva, como que por trás das costas dos participantes da interação, portanto não necessariamente através da sua consciência intencional ou comunicativa. A "mão invisível" do mercado constitui, desde a época de Adam Smith, o exemplo clássico para esse tipo de regulamentação. Ambos os meios ancoram-se nas ordens do mundo da vida, integrados na sociedade através do agir comunicativo, seguindo o caminho da institucionalização do direito. (HABERMAS, 2003, p. 61)

Em sua análise ele ainda assinala a brutal diferença entre o ideal e a circunstância real numa determinada sociedade, esta uma das questões centrais para o

constitucionalismo contemporâneo, da constante busca pelo almejado ideal de sociedade, de democracia, de participação e de igualdade social:

> Entretanto, os limites à autolegitimação do direito são tanto mais estreitos quanto menos o direito, tomado como um todo, pode apoiar-se em garantias metassociais e se imunizar contra a critica. É verdade que um direito, ao qual as sociedades modernas atribuem o peso principal da integração social, é alvo da pressão profana dos imperativos funcionais da reprodução social; ao mesmo tempo, porém, ele se encontra sob uma certa coerção idealista de legitimá-los. As realizações sistêmicas da economia e do aparelho do Estado, que se realizam através do dinheiro e do poder administrativo, também devem permanecer ligadas, segundo a autocompreensão constitucional da comunidade jurídica, ao processo integrador da prática social de autodeterminação dos cidadãos. A tensão entre o idealismo do direito constitucional e o materialismo de uma ordem jurídica, especialmente de um direito econômico, que simplesmente reflete a distribuição desigual do poder social, encontra o seu eco no desencontro entre as abordagens filosóficas e empíricas do direito. (HABERMAS, 2003, p. 62/63)

Nesta perspectiva de busca de uma maior conscientização e engajamento social por parte da população, a análise de Hermany (2007) e Ferguson (2013) (empoderamento local e qualidade e quantidade das instituições não-estatais), bem mais recente, portanto, converge com a de Habermas que entende que “um conjunto crescente de organizações e movimentos societais estariam enriquecendo a comunicação e o debate nas sociedades contemporâneas, revitalizando de forma substantiva a esfera pública” (LEAL, 2006, p. 60-61), permitindo uma pluralidade de enfoques culturais e sociais para aprofundar a democracia a partir de uma posição crítica e pelo controle do poder. Surgiria, assim, “um fator de integração social alternativo, baseado no diálogo, e não na dominação (ora simulada, ora explícita)”.

A democracia liberal presa efetivamente por valores que envolvem escolhas sobre questões por uma ótica privada, como pontua Inglehart:

> Valores mais sólidos de autoexpressão levam as pessoas a exigir instituições que lhe permitam agir de acordo com suas próprias escolhas. Por conseguinte, os valores de autoexpressão motivam as pessoas a buscar os direitos civis e políticos que definem a democracia liberal, uma vez que esses direito as habilitam as pessoas a buscar suas próprias escolhas em suas atividades privadas e públicas. Em síntese, aspirações subjetivas à escolha geram demandas de direito à escolha. (INGLEHART, 2009, p. 189-190)

Nesse sentido, Hermany (2007, p. 251-253) ressalta que no espaço local “é possível uma efetiva participação dos atores sociais considerados excluídos, ou incapazes de fazer frente ao processo complexo de articulação nos espaços nacional e, especialmente, transnacional”. Isso ocorre porque no âmbito local é possível uma maior “manifestação dos interesses da sociedade e de produção de mecanismos de regulação de controle social legitimados pela participação da população”.

Essa mudança implica a descentralização das decisões, ou seja, a desvinculação exclusivamente do espaço nacional, através de um “processo de (re) territorialização do poder” (HERMANY, 2007, p. 252) que permite o repasse de mais recursos públicos para o nível local, mas, essencialmente, as discussões e deliberações democráticas, a participação da população e, nestes espaços, a profusão do princípio da solidariedade.

Neste diapasão, o fortalecimento do espaço local permite a convergência de condições para a prática democrática, tanto na deliberação como no acompanhamento e fiscalização, evitando-se decisões direcionadas a grupos a partir de interesses que não os coletivos. Hermany (2007, p. 263), pontua que “são os governos locais os responsáveis pela execução de políticas públicas adequadas para o fortalecimento da qualidade de vida”. Essa assertiva é importante porquanto o fim em si da sociedade, que é a qualidade de vida, a felicidade do cidadão, o respeito às diferenças, enfim, um rol de fins que necessitam do adequado espaço para o desenvolvimento do espírito solidário.

O que se denota é que há novos elementos na relação entre o particular e o Estado não mais limitado aos direitos de liberdade e igualdade. Há o embrião de um novo paradigma representado pelo terreno fértil para uma atuação mais ativa do cidadão: a participação política.

3.2 Democracia participativa

Sobre as diferenças entre a democracia participativa e a deliberativa, Bresser Pereira ressalva o processo histórico e as concepções teóricas, mas avalia que, modernamente, a distinção central diz com o interesse público e os interesses de grupos:

> De um lado estão os teóricos políticos social-liberais ou politicamente liberais, liderados por Habermas, Rawls e Joshua Cohen, que defendem uma concepção deliberativa de democracia; de outro, liberais clássicos e “realistas” adeptos da escolha racional, que mostram os limites da representação e da responsabilidade política nas democracias contemporâneas e rejeitam o ideal deliberativo.
> Ainda que a teoria política seja central para a discussão aqui desenvolvida, evito uma abordagem normativa e adoto uma abordagem sociológica ou histórica na qual as teorias normativas estão implícitas. A questão não é o que a razão tem a dizer acerca dos principais problemas políticos de nosso tempo, mas como as sociedades modernas, divididas entre o interesse público e os interesses de grupos, encaram normativamente tais problemas. Estou interessado na razão pública ideal, mas estou mais preocupado com um conceito de democracia efetivo ou viável. Sei que há uma forte ligação entre as duas abordagens. Rawls (1999) observa que o ideal da razão pública é realizado ou satisfeito sempre que funcionários governamentais seguem a razão pública e explicam suas razões a outros cidadãos. Isso significa que em uma democracia os políticos e altos funcionários civis não têm outra opção senão explicar racionalmente suas visões sobre os valores morais e políticos centrais de uma sociedade. Significa também que é necessária uma abordagem normativa e hipotético-dedutiva da política. No entanto, acredito que é intelectualmente perigoso confiar essencialmente em uma

> abordagem normativa. Quero que ela seja testada pela realidade, pelo processo histórico. (PERREIRA, 2005, p. 80-81)

Contudo, ele mesmo sinaliza que a realidade fática ainda carece das condições para que haja uma efetiva democracia deliberativa (obra de 2005 – talvez as condições em termos de Brasil tenham se deteriorado, inclusive):

> Por outro lado, devemos ser suficientemente realistas para reconhecer que as condições históricas para a democracia deliberativa ainda não estão presentes em nenhum país do mundo. Isso é verdade mesmo se não incluirmos entre as condições para a deliberação pública a igualdade substantiva e o consenso entre os participantes. (PERREIRA, 2005, p. 81)

Pereira prefere uma abordagem diferente, inclusive, distinguindo entre democracia participativa ou republicanada:

> [...] o modelo de democracia que emerge nas sociedades mais avançadas é menos exigente: é uma democracia participativa ou republicana. E menos exigente porque claramente não exige igual poder substantivo entre os participantes do debate público nem presume que o consenso será atingido. Satisfaz-se com as condições de que o debate envolva uma participação substancial das organizações da sociedade civil e siga regras mínimas de ação comunicativa, em especial a do respeito mútuo pelos argumentos que justificam cada posição. As decisões serão tomadas, em última estância, pelos parlamentares eleitos no contexto de um sistema representativo, mas cada decisão importante será precedida de um vivo e amplo debate público. Tal debate influenciará a agenda e o enquadramento das principais alternativas para cada decisão. Em alguns casos os argumentos apresentados serão suficientemente fortes para convencera outra parte. Em outros uma nova alternativa surgida do debate poderá satisfazer os grupos conflitantes, superando-se assim o conflito. Na maior parte dos casos, porém, o compromisso continuará sendo necessário, e o voto da maioria acabará decidindo o assunto.
> Essa forma de democracia é participativa porque conta com a participação ativa de organizações do chamado Terceiro Setor: corporativas e, cada vez mais, organizações públicas não-estatais de responsabilização social. (PERREIRA, 2005, p. 82)

De qualquer modo, tal análise, apesar de divergir, não contradiz a posição de Giddens, que identifica perspectivas no campo ideológico do debate e sobre modelos econômicos e seus invariáveis efeitos sobre a população.

Assim, a polarização de *direita* e *esquerda*, na perspectiva dos modelos econômicos com o liberalismo e neoliberalismo, e de outro lado, o socialismo foi o que provocou a discussão quanto a seus reflexos também no âmbito das democracias. A era liberal, com a consequente democracia liberal, galgada nos pressupostos de liberdades individuais já não se mostrou mais hábil a oferecer as soluções almejadas pela coletividade.

> O socialismo e comunismo sucumbiram, e, no entanto, nos assombram. Não podemos simplesmente pôr de lado os valores e os ideais que os moveram, pois alguns permanecem intrínsecos à boa vida cuja criação é a meta do desenvolvimento social e econômico. O desafio é fazer esses valores contarem onde o programa econômico do socialismo caiu em descrédito. (GIDDENS, 1999, p. 11-12)

Ele segue em sua análise:

> O socialismo começou como um corpo de pensamento que se opunha ao individualismo; sua preocupação em desenvolver uma crítica ao capitalismo veio mais tarde.
> [...] O socialismo procura enfrentar as limitações do capitalismo para humanizá-lo ou derrubá-lo por completo. A teoria econômica do socialismo apoia-se na ideia de que, deixado por sua própria conta, o capitalismo é economicamente ineficiente, socialmente divisório e incapaz de auto-reproduzir-se a longo prazo. (GIDDENS, 1999, p. 13)

Giddens (1999) trabalha o tema sob a perspectiva de obsolescência do modelo e propõe outro caminho, a *terceira via*, como um meio intermediário entre o neoliberalismo (direita) e o socialismo (esquerda). Até então, a defesa de Estado mínimo era propugnada como meio de fazer florescer a sociedade civil:

> A tese do Estado mínimo está estreitamente ligada a uma visão peculiar da sociedade civil como um mecanismo auto-gerador de solidariedade social. Os pequenos pelotões da sociedade civil deveriam ter permissão para florescer, e o farão se não forem impedidos pela intervenção estatal. (GIDDENS, 1999, p. 21)

Ele parte do pressuposto de uma ampliação da participação, influência e atuação da sociedade civil, considerando sua conclusão de que nem a autorregulação dos mercados e nem o agigantamento do Estado estariam em condições de harmonizar os interesses políticos e econômicos da sociedade moderna, mas apenas a democratização da democracia teria tal capacidade. Neste sentido,

> Vou supor que a “terceira via” se refere a uma estrutura de pensamento de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo. (GIDDENS, 1999, p. 36)

Tal política de *terceira via*, portanto, anularia, ou amenizaria, a distância entre esquerda e direito, de modo a planejar um modelo político e econômico mais livre e criativo diante da maior inclusão da sociedade civil.

Neste aspecto, reiterada a ressalva quanto à denominação em si, Pereira converge com a posição de Giddens em relação a precípua participação da sociedade civil:

> A nova democracia que está emergindo é participativa ou republicana porque a tradição republicana se baseia na participação dos cidadãos no processo político. Na primeira parte do século XX, quando os sindicatos e outras organizações corporativas ganharam influência política, a ideia de democracia participativa alcançou uma audiência mais ampla, mas não assumiu o status de uma nova forma de democracia na teoria política anglo-americana. No entanto, quando um filósofo político importante como Habermas escreveu sobre ação comunicativa e Joshua Cohen traduziu essa noção para o conceito de democracia deliberativa, a ideia imediatamente se expandiu. Tal como a democracia participativa, também a democracia deliberativa é um conceito republicano moderno. (PERREIRA, 2005, p. 84)

Giddens defendia a sua *terceira via* como uma nova forma de discussão sobre a própria política, alinhando-se às mudanças e transformações da sociedade global(izada). Perante o desgaste dos modelos anteriores, a *terceira via* apresenta-se como um conjunto de princípios comuns que poderia ser aplicado à grande maioria dos países, sem desconsiderar as suas diferenças e peculiaridades. Neste contexto, o próprio autor reconhece que não há um único modelo aplicável universalmente, mas sim, um conjunto de princípios aplicáveis comumente.

> O movimento de globalização de três vias está afetando a posição e o poder dos Estados pelo mundo todo. A soberania já não é uma questão de tudo-ou-nada, se é que já foi: as fronteiras estão se tornando mais imprecisas do que costumavam ser, especialmente no contexto da União Europeia. Apesar disso, o Estado-nação não está desaparecendo, e órbita do governo, tomada no geral, se expande em vez de diminuir à medida que a globalização avança. Algumas nações, em algumas situações, têm mais poder do que costumavam ter, e não menos – como os países da Europa Oriental na esteira da queda do comunismo.
> [...]
> A globalização, em suma, é uma complexa variedade de processos, movidos por uma mistura de influências políticas e econômicas. Ela está mudando a vida do dia-a-dia, particularmente nos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que está criando novos sistemas e forças transnacionais. Ela é mais que o mero pano de fundo para políticas contemporâneas: tomada como um todo, a globalização está transformando as instituições da sociedade em que vivemos. É com certeza diretamente relevante para a ascensão do “novo individualismo” que figurou com tanto destaque em debates socialdemocráticos. (GIDDENS, 1999, p. 42-43)

Por esta perspectiva, não faria diferença se a *terceira via* fosse desenvolvida em continente europeu, latino-americano ou asiático, já que as alternativas anteriores não demonstraram sucesso em qualquer lugar do globo. Para fundamentar tal consideração, o autor pondera que os princípios comuns da *terceira via* podem ser observados em questões como Reforma do Estado, melhoria da sociedade civil, investimentos em infraestrutura, educação, capital humano e talvez outros, que, são igualmente importantes em qualquer continente.

Cunningham (2009, p. 121) considerou que para haver um procedimento democrático, necessário que haja decisões e instituições legítimas e que o pressuposto para essa configuração, é a participação livre e igual na formação discursiva da vontade. Neste sentido ele aponta que com algumas variações, o reconhecimento da livre participação e igualdade de condições na formação do consenso, aponta para a democracia deliberativa, ressalvando que quando o cidadão ingressa no processo político democrático com preferências fixas e se utilizam das instituições e regras democráticas, mesmo que legítimas, se identifica um ideal da democracia liberal.

> Admitindo variações, todos nessa escola popular corrente da teoria democrática poderiam concordar que essas formulações articulam o coração da democracia

> deliberativa. A posição contrária – algumas vezes identificada pelos democratas deliberativos como 'liberal' e algumas vezes como a teoria da escolha social – descreve os cidadãos como entrando no processo político democrático com preferências fixas que eles visam a promover pelo uso das instituições e regras democráticas. Essas instituições e regras funcionam para agregar preferências diferentes dos cidadãos, sendo legítimas quando as pessoas ao menos tacitamente consentem em serem obrigadas por elas. A alternativa deliberativo-democrática discorda veementemente dessa descrição referente à legitimação, preferências fixas e agregação.
> [...] os processos democráticos são legítimos quando eles permitem e encorajam a deliberação sobre questões específicas e também sobre 'as próprias regras do procedimento discursivo e o modo como elas são aplicadas' (Benhabib 1996: 70; ver Manin 1987: 352). Para que tal deliberação confira legitimidade ao procedimento democrático e a seus resultados, razões devem ser publicamente oferecidas e trocadas em fóruns adequados para esse propósito e os participantes têm de ser aptos para livre e igualitariamente chegarem a preferências informadas e a adquirirem e exercitarem as habilidades requeridas para a participação efetiva nos fóruns.
> [...] Confrontados com desentendimentos, os cidadãos podem se submeter a um procedimento imparcial, como votar, e ter esperança de que suas preferências irão vencer o debate, ou eles podem barganhar reciprocamente para chegar a um resultado negociado que seja aceitável. [...] (CUNNINGHAM, 2009, p. 121)

Na idêntica linha, Cunningham (2009) ainda faz outra ressalva quanto à limitação do que se propunha como democracia ao ato de votar:

> [...] há um sentido descritivo no qual, na medida em que restringem a democracia somente ao votar, democratas liberais, utilitaristas ou não utilitaristas, não podem evitar de ver isso como uma questão de agregação de preferências: visto supor-se que o Estado não deve forçar ou doutrinar as pessoas a viverem de acordo com uma visão comum de uma sociedade ou vida boa, mas deve facilitar a acomodação pluralista de pessoas com valores diferentes, o resultado de votar refletirá a ponderação de várias preferências que fluem em parte de valores divergentes. (CUNNINGHAM, 2009, p. 122)

Neste aspecto, reforça a sua posição de um efetivo engajamento com pressupostos de valores coletivos e da solidariedade entre as pessoas de determinada sociedade em prol de um desenvolvimento mais justo e solidário, apontando para a democracia deliberativa, passo seguinte no presente trabalho.

> [...] aqueles engajados em práticas deliberativo-democráticas têm de estar preparados para questionar e mudar seus próprios valores e preferências. Em tais práticas, cada um oferece razões para seus pontos de vista iniciais com o objetivo de persuadir os outros a adotá-los. É central para a teoria a tese de que essa aspiração tenha o que Amy Gutmann e Dennis Thompson (cap. 2) chamam 'reciprocidade' embutida nela: eu não posso esperar que você acolha minhas razões de forma respeitosa e com uma mente aberta a mudar seus pontos de vista, a menos que eu esteja preparado para acolher as suas razões no mesmo espírito. [...] "um sistema democrático em bom funcionamento se fundamenta não em preferências, mas em razões" (1997: 94). (CUNNINGHAM, 2009, p. 121-122)

A questão para Cunningham (2009, p. 122) em relação à democracia deliberativa, é que ela deve ter outro propósito além da possibilidade do cidadão votar e simplesmente registrar preferências. De fato, a democracia deliberativa prescinde de um conjunto de ferramentas e adequado espaço de participação. Trata-se de procedimentos que devem

estar ao longo de todo o processo e instâncias de tomada de decisão, envolvendo questões desde a elaboração da pauta, o efetivo debate, a deliberação em si e os reflexos dos desdobramentos da decisão legitimamente tomada. A democracia deliberativa, como se verá, representa um salto de qualidade tanto na participação do cidadão quanto em todo o procedimento de tomada de decisão.

3.3 Democracia deliberativa

Para a análise sobre a democracia deliberativa, oportuno que se reforce alguns aspectos de relevo sobre a construção do consenso como objetivo, sem entrar na seara de análise sobre se efetivamente viável. Pelo que já apontado até aqui, há uma distinção entre o consenso ideal e o real, com o que se pode construir um paralelo sobre a própria democracia: nem sempre a democracia real se apresenta como a ideal; ao contrário, na maioria das vezes a democracia real deixa a desejar sob a perspectiva de ideal, enquanto processo de deliberação e participação, mas também quanto às impossibilidades ou falta de efetividade para dar conta das demandas numa sociedade cada vez mais complexa.

Vassiloyannis (2008) ressalva que a ética do discurso “não se refere fundamentalmente ao verdadeiro consenso”, e que os cidadãos não estão vinculados pelos resultados dos discursos reais, “mas também pelos resultados potenciais ou necessários da deliberação ideal”. Neste contexto, ele defende que o direito tem como destinatário o seu criador e que cada pessoa, além da titularidade sobre seus direitos, deve gozar e exercer as liberdades individuais que garantem a “autenticidade da vontade popular”.

Diante desta análise, Vassiloyannis (2008) aponta a importância do uso público da razão num sistema de discurso democrático livre, em que defende que a pessoa que roga a adesão e apoio das demais, deve demonstrar argumentos, fundamentação, enfim, as razões a serem aceitas pelos demais interlocutores, num processo de livre convencimento.

A partir de tal constatação, para o autor, as decisões tomadas num processo democrático serão corretas, partindo da mesma premissa sobre o acerto da teoria democrática eleita, uma vez que este processo revela-se revestido de valores e a sua violação viciaria a decisão tomada na coletividade, vez que desrespeitaria a liberdade e igualdade de cada cidadão, revestindo de inaceitável.

Também a regra majoritária deve ser mantida em face de estar entrelaçada com o princípio da autonomia como consenso, pois, caso contrário, a ética do discurso não

poderia lidar com a questão normativa do desacordo. Necessário que haja respeito à posição de cada cidadão envolvido no debate, sob pena de privilegiar alguns argumentos em face de razões externas ao discurso, risco inerente quando da opção pela insistência na construção de unanimidade.

A democracia deliberativa é tida como modelo de gestão política de interesses comuns com efetiva participação social. Importa ressaltar que as discussões sobre a importância da participação social na política não escondem o problema do esgotamento do modelo preponderante atual de representação política, em que a escolha da representativa parlamentar está fundada no sufrágio universal institucionalizado pela modernidade.

Inegável que há significativos déficits de fundamentação e justificação da democracia contemporânea, crescentes, aliás, face à, também crescente, complexidade social. Assim, não consegue problematizar e aferir adequadamente as suas dimensões pragmáticas de operacionalização.

Carrazza (2013), citando Follesdal (2006, p. 57), é enfatizo em apontar sobre concepções teóricas convergentes entre a democracia participativa e a deliberativa:

> tanto a Democracia Participativa como a Deliberativa se colocam no mesmo campo teórico, pois se ocupam de igual problema, a saber, como instituir e dar efetividade à participação social e à abertura dos processos decisionais públicos nos mais diversos níveis de governo a todos os interessados, destacando que o conceito deliberativo remete a complexos conjuntos teóricos, com conotações fortemente normativas, enquanto que a participação implica aspectos sobretudos aplicativos. Com este raciocínio, o autor conclui, e com ele concordo, que há algumas questões que a matriz deliberativa da Democracia tem de responder: quais são as suas pretensões pragmáticas específicas; quais os fundamentos teóricos alternativos em que se alicerça; quais são as atuais formas de deliberações assumidas pela matriz; quais são as condições institucionais e culturais para dar efetividade ao modelo; de que maneira a realização total ou parcial das condições do modelo incidem sobre a legitimação, racionalidade e justiça do resultado deliberativo.

Neste contexto, Cunningham (2009, p. 122) enfatiza a fundamental importância da deliberação democrática sincera como meio para encorajar o cidadão a procurar consenso sobre os bens comuns. Para ele, “o processo de articular razões e de ofertá-las em fóruns públicos ‘força o indivíduo a pensar sobre o que poderia contar como uma boa razão para os outros envolvidos’ (Benhabib 1996: 71-2)”. (CUNNINGHAM, 2009, p. 122)

Além disso, reforça que o avanço da democracia deliberativa, principalmente em relação à democracia liberal, é que necessita de uma nova postura, de participação consciente e ativa que não pode ficar restrita ao voto:

> [...] O ponto-chave aqui é que a democracia na concepção deliberativa deve ser mais do que votar e deve servir a algum outro propósito além do que simplesmente registrar preferências. [...] (CUNNINGHAM, 2009, p. 122)

Porém, ele faz uma advertência:

> [...] Se conflitos intratáveis estão dispersos, então há poucos bens comuns sobre os quais as pessoas poderiam concordar, e o escopo dos processos democráticos encorajando as pessoas buscarem consenso seriam também limitados por ser de muito pouco uso. Mas quando os críticos concluem que os democratas deliberativos ignoram o conflito ou assumem que as pessoas sempre podem chegar ao consenso, eles interpretam mal a teoria.
> [...] Gutman e Thompson sugerem o que tal diferença possa ser quando eles listam os principais obstáculos para alcançar consenso. Eles são a escassez de recursos, exclusivo auto-interesse ('generosidade limitada'), desacordos morais básicos e 'entendimento incompleto' do que é melhor interesse individual e coletivo. Eles argumentam que esforço sinceramente para procurar consenso baseado em razões, mesmo quando o êxito é impedido por essas maneiras, tem os efeitos de: encorajar as pessoas a tentar viver civilizadamente mesmo competindo sobre recursos escassos; tomar perspectivas mais amplas que em retorno tornam as pessoas mais generosas umas com as outras; inibir o amoralismo e imoralidade enquanto reconhece diferenças morais; e educar as pessoas para seus verdadeiros interesses (1996: 41-4, e ver também 1999: 248-50).
> [...] uma das críticas a Habermas é que a tomada de decisão como uma atividade central do auto-governo é obscura nisso (Gould 1996: 176). Antes, as principais virtudes da democracia deliberativa como apresentada por seus defensores estão próximas daquelas dos participacionistas e republicanos cívicos: por encorajar as pessoas a procurar bens comuns, a deliberação estimula e cria preferências que junta as pessoas de forma cooperativa e incitar a igualdade e o respeito mútuo. Abraçar esses valores participacionistas e republicanos é, entretanto, contrário a uma interpretação da democracia deliberativa (também na coleção de Elster) onde o valor de fazer das pessoas 'melhores cidadãs' ou aumentar o 'senso de participação comunitária' das pessoas é descrito como inadequado para justificar a deliberação, a menos que possa ser mostrado que eles 'promovem resultados políticos' (Fearon 1998: 60). (p. 123). (CUNNINGHAM, 2009, p. 123)

Pelo que foi visto até aqui, há uma grande similaridade entre a democracia participativa e a deliberativa. Aliás, não raras vezes o conceito de democracia deliberativa é utilizado em situação de absoluta equivalência[29] com o da democracia participativa.

Nesta perspectiva, seria possível de se afirmar que a democracia deliberativa acentua a participação popular no processo de tomada de decisões, ou seja, na própria fase de deliberação? Certamente que sim, mas os pressupostos da democracia deliberativa evidenciam-se mais amplos do que a deliberação participativa em si. O papel central atribuído à sociedade civil organizada[30] na interlocução com a esfera pública é de suma importância. Além disso, na democracia deliberativa o exercício da cidadania não

[29] Tanto a Democracia Participativa como a Deliberativa se colocam no mesmo campo teórico, pois se ocupam de igual problema, a saber, como instituir e dar efetividade à participação social e à abertura dos processos decisionais públicos nos mais diversos níveis de governo a todos os interessados, destacando que o conceito deliberativo remete a complexos conjuntos teóricos, com conotações fortemente normativas, enquanto que a participação implica aspectos sobretudos aplicativos (FOLLESDAL, 2006 apud LEAL, 2015).
[30] Aqui importante resgatar conceito constante do próximo capítulo.

pode ficar restrito ao processo eleitoral, exigindo um ativismo maior de participação mais direta dos cidadãos no domínio da esfera pública. Este processo de discussão deve ser constante acompanhado de uma crítica reflexiva em relação às normas e valores sociais da sociedade. Necessário, portanto, um efetivo sentimento de pertencimento, de identificação dos valores e de ação efetiva a partir e para a coletividade.

O espaço público é onde ocorre a deliberação comunicativa. É o local de interação entre os diversos elementos entre si na análise e tomada de decisão na perspectiva da esfera pública. Este debate e deliberação desencadeia uma rede de procedimentos comunicativos em que o propósito é estabelecer a deliberação propriamente dita ou indicar a escolha feita para a autoridade política.

Algumas das características não são próprias ou exclusivas da democracia deliberação, mas sim conceitos de democracia. Essa ressalva é pertinente na medida em que pressupostos, como de igualdade das pessoas e o sistema representativo, permeiam diversos modelos de democracia. Neste sentido, Carrazza assinala:

> Portanto, em face da instituição republicana, que se baseia na perfeita igualdade de direitos das pessoas, nossos governantes são comissionados para tratar não de negócios próprios, mas de outrem, ou seja, de todo o povo. São delegados do povo, ao qual devem servir.
> [...] Lembramos que nos Estados modernos o direito de voto é, sem sombra de dúvida, o mais relevante instrumento da participação dos cidadãos na vida pública. Exercendo-o, não só cumprem um dever cívico, como contribuem para que as decisões governamentais sejam as mais adequadas. (CARRAZZA, 2013, p. 72-73)

Carrazza (2013, p. 72-73) também aponta para o que considera ideal de democracia plena e suas distinções em relação a outras formas:

> [...] a forma republicana de governo, sendo essencialmente representativa, contrapõe-se, por um lado, à *democracia plena* [...] em que todo o povo (ou, pelo menos, segmentos consideráveis dele) detém os poderes soberanos de governo, e, por outro, à *direção absoluta de um homem* (rei, imperador, czar etc.) ou de uma *elite de homens* (aristocracia). Pelo menos na República Brasileira, praticamente nenhum ato de governo chega a ser realizado, de modo direto, pelo povo, senão por meio de seus representantes, que ele elege.

Leal (2011) sustenta que o modelo da democracia representativa que ganhou espaço na Idade Moderna vem esgotando progressivamente "a sua força legítima exclusiva de veicular todas as demandas sociais à esfera das políticas públicas satisfativas". Ao apontar que a partir da década de 1960 surgiram movimentos sociais autônomos e orgânicos reclamando mais espaço nos processos decisionais, ele enfatiza que isto fez com a democracia participativa granjeasse espaço. Além disso, avalia que ela se apresentou como um contraponto da democracia representativa que experimentada um esgotamento de suas possibilidades políticas e institucionais. Em idêntica análise,

atribui aos déficits[31] constatados no ideal de democracia participativa o surgimento da democracia deliberativa a partir da década de 1980.

Para Leal (2015) a democracia deliberativa é

> fruto da troca de informações e de argumentos qualificados entre os sujeitos políticos conscientes e envolvidos; assim, diferentemente dos processos decisionais operados sob o mecanismo do voto formal ou da negociação pautada por regras de mercado tão somente – padrão funcional da Democracia Representativa e mesmo Participativa –, a Democracia Deliberativa demanda, para ser legítima, consensos racionais dentre os que são potencialmente interessados no objeto da deliberação capazes de gerar entendimentos sustentáveis.

Além disso, ele concorda com afirmação conceitual de Robbe:

> [...] a Democracia Deliberativa se ocupa, para além disto, dos elementos procedimentais e principiológicos que viabilizam materialmente tais relações, radicalizando o envolvimento Social em todas as instâncias de constituição do espaço público, pré e pós-decisionais (ROBBE, 2007, abud LEAL, 2015).

Para Habermas (2003a, p. 118), o modelo da democracia deliberativa impacta e redefine a noção de Estado Democrático de Direito que passa a ser uma Sociedade Democrática de Direito de interlocução permanente entre esferas públicas e uma sociedade civil ativa. Para a sua viabilização e sobrevivência, o modelo de democracia deliberativa precisa proteger os direitos privados iguais, mas, também, uma função de formação abrangente da vontade e da opinião em que cidadãos livres, iguais e conscientes se convencem de um entendimento em que o propósito é a igualdade de interesses de todos os envolvidos (HABERMAS, 2002, p. 179).

Para ele, a formação democrática da vontade decorre de um autoentendimento ético. Neste sentido, a deliberação se dá em relação ao conteúdo em que é construído um consenso entre cidadãos de forma consciente e culturalmente madura e que se renova na rememoração de um ato republicano de fundação. Habermas também menciona esta altivez republicana na sua referência a democracia deliberativa ou política deliberativa. Para ele, a democracia deliberativa avança nas teorias sobre a democracia justamente por integrar um procedimento ideal de aconselhamento e de tomada de decisões.

> Esse procedimento democrático cria uma coesão interna entre negociações, discursos de auto-entendimento e discurso sobre a justiça, além de fundamentar a suposição de que sob tais condições se almejam resultados ora racionais, ora justos e honestos (Habermas, 2004 p.286).

Leal aponta outro requisito para um governo ou sociedade democrática, como

[31] Notadamente a forma, qualidade e quantidade da participação. Além disso, uma cooptação ideológica, burocrática e econômica dos participantes, muito mais em face de interesses mais privados do que públicos.

> aquele, então, que conta e mesmo define, a partir das relações de poder estendidas a todos os indivíduos, com um espaço político demarcado por regras e procedimentos claros, que efetivamente assegurem o atendimento às demandas públicas da maior parte da população, elegidas pela própria Sociedade, através de suas formas de participação/representação.
> Assim, uma vez existindo instrumentos eficazes de reflexão e debate público das questões sociais vinculadas à gestão de interesses coletivos- e muitas vezes conflitantes-, e ainda contando com os fundamentos da organização política e social do homem, erigidos com o advento dos movimentos emancipacionistas do final do século XVIII - os direitos liberais de liberdade de opinião, de reunião, de associação -, forja-se um núcleo de direitos invioláveis, que representam os pressupostos necessários para o funcionamento dos mecanismos, predominantemente, procedimentais que caracterizam um regime democrático. (LEAL, 2015, p. 11)

Convergindo nesta análise sobre a participação do cidadão no processo de tomada de decisões, Arendt (1983) traz a ideia de política como um local onde as pessoas se reconhecem como cidadãos, em que se vislumbram aliados numa perspectiva de mundo comum. Ela reforça a ideia de espaço público como o lugar onde o encontro de pessoas, no exercício da cidadania, viabiliza o exercício da política.

3.4 A democracia no constitucionalismo contemporâneo: a busca pela legitimidade

A tradição liberal busca impor, via seu braço do mercado, a artificialidade do consumo desenfreado em detrimento de um ator social e uma cidadania ativa. A voracidade do mercado capitaneada pelo capitalismo, aliada às prementes transformações sociais e de meios de comunicação cada vez mais ágil, trazem um cenário de globalização dos problemas mundiais.

Nas linhas iniciais deste estudo foram feitas algumas referencias a uma necessidade de constante vigília e remotivação dos atores para que a democracia seja um modelo estável sob a perspectiva de sua existência, mas, ao mesmo tempo de contínua evolução. Oportuna a lembrança da citação de que “não basta apenas acelerar para o avião subir; tem que se manter a aceleração, pois, caso contrário, a aeronave vai cair”. Ainda que o modelo democrático seja modernamente adotado em grande parte das nações, o grau de efetividade das democracias carece em muitos sentidos e lugares.

Para melhor se analisar o conceito de legitimidade, necessário novamente recorrer a Habermas em sua *crítica* às posições de Weber. Habermas, ao contrário de Weber, defende uma separação entre natureza e razão de questões de valor, entendendo que o direito formal rompeu este elo, idealizando uma perspectiva procedimentalista do direito, em que o direito e a moral não possuem limites delimitados apenas em face dos conceitos formal e material.

> Por isso, ele não percebe que o modelo do contrato social, do mesmo modo que o imperativo categórico, pode ser entendido como proposta para um processo, cuja racionalidade garante a correção de qualquer tipo de decisão tomada conforme um procedimento" (HABERMAS, 1997, p.201).

Neste contexto, Habermas (1997, p. 202) conclui que a legitimidade da legalidade não pode restringir-se a uma racionalidade autônoma trazida para o direito e isenta de moral, mas que ela é resultado de uma relação interna entre direito e moral. Neste sentido, ele defende que os princípios considerados morais ingressam nos Estados constitucionais contemporâneos pela transformação destes em direito positivo em face dos princípios de ordem moral e de ordem jurídica que os conduzem. Por esta razão, a diretriz da fundamentação e da institucionalização, premissas da legitimidade, obrigatoriamente passa pela moral.

> [...] a legitimidade pode ser obtida através da legalidade, na medida em que os processos para a produção de normas jurídicas são racionais no sentido de uma razão prático-moral procedimental. A legitimidade da legalidade resulta do entrelaçamento entre processos jurídicos e uma argumentação moral que obedece à sua própria racionalidade procedimental (HABERMAS, 1997, p.203).

Diante de tais argumentos, Habermas entende que uma teoria procedimental com viés argumentativo só é possível a partir de uma ética discursiva, de uma legitimação da legalidade pelo pressuposto da moral, em que os processos jurídicos representam uma malha discursiva das partes interessadas:

> A legalidade só pode produzir legitimidade, na medida em que a ordem jurídica reagir à necessidade de fundamentação resultante da positivação do direito, a saber, na medida em que forem institucionalizados processos de decisão jurídica permeáveis a discursos morais (HABERMAS, 1997, p. 216).

Em idêntico sentido, ele propugna que a dependência do direito em relação à política resulta do fato do direito positivo ter características convencionais atribuídas por um legislador político. Em face disso, seria passível de alteração ou o que ele denomina de *modificável*. Essa dependência do direito em relação à política demonstra o seu caráter instrumental do direito, no que se difere também da moral.

> [...] diferindo das normas morais, que constituem sempre um fim em si mesmas, as normas jurídicas servem também como meios para fins políticos. Elas não existem apenas para solucionar, de modo imparcial, conflitos de ação, com é o caso da moral, mas também para a efetivação de programas políticos (HABERMAS, 1997, p.218).

O que importa ter aqui presente é que o conceito de legitimidade é central na obra de Habermas assim como dos democráticos contemporâneos. Assim, mais importante ainda, é realçar o fato de que para que haja uma deliberação democrática na perspectiva

do constitucionalismo contemporâneo, não basta que sejam tomadas decisões políticas legais se estas não foram legítimas.

A democracia no contexto do constitucionalismo contemporâneo experimentou uma grande evolução no período do pós Segunda Guerra, mas vem enfrentando obstáculos e retrocessos pontuais relevantes, além de ameaças aos próprios direitos fundamentais conquistados ao longo da história. A lógica liberal incute um isolamento da sociedade civil em sua interlocução com as esferas públicas (os poderes instituídos pelo Estado), e acaba representando uma ameaça tanto às democracias mais avançadas como nas relações entre Estados. Como exemplos dos avanços que preocupam o mundo estão o fanatismo religioso, mas, também, o ressurgimento de movimentos radicais de ultradireita como os vinculados à ideia nazista. Em idêntica linha, a saída do Reino Unido da União Europeia representa uma ameaça na integração econômica, social e cultural, fruto, em boa parcela, da velada ameaça decorrente do forte ciclo migratório e uma posição bairrista dos ingleses de prévia e autoproteção.

Diante deste cenário, incumbe reforçar a ideia de uma interconstitucionalidade[32] e um direito pensado em redes. Se o direito constitucional foi fundamental na

[32] A teoria da interconstitucionalidade surgiu da necessidade de captar o fenômeno da interação reflexiva entre normas constitucionais de distintas fontes que convivem no mesmo espaço político – aquele da União Europeia. Tal convivência implica a atuação em rede para a solução de problemas constitucionais comuns, sobretudo aqueles relacionados com a proteção direitos fundamentais, ditos "jusfundamentais". A metáfora das redes traduz a ausência de hierarquia e é utilizada para explicar que os instrumentos do direito constitucional nacional já não conseguem captar o sentido, os limites, nem fornecer compreensões juridicamente adequadas para os problemas da integração europeia, o que exige o desenvolvimento de uma teoria da interconstitucionalidade que explique o que se está a passar. Como explica Gomes Canotilho, a teoria da inteconstitucionalidade enfrenta o intrincado problema da articulação entre constituições e da afirmação de poderes constituintes e legitimidades diversas, a partir de uma perspectiva amiga do pluralismo de ordenamentos e de normatividades. O termo interconstitucionalidade foi, portanto, originariamente cunhado pela academia portuguesa – e reproduz, de forma porventura mais feliz do que a conhecida expressão anglo-saxónica multilevel constitutionalism (constitucionalismo multinível), a ideia de um modelo de interconexão onde não há espaço para níveis que pressupõem hierarquia. Tal ideia de interconstitucionalidade, brilhantemente recuperada por Gomes Canotilho, foi primeiramente avançada por outro insigne Mestre da academia coimbrã e grande europeísta, Francisco Lucas Pires (entretanto falecido) numa obra publicada em 1998 e intitulada "Introdução ao direito constitucional europeu". Diz-se que a originalidade do pensamento de Lucas Pires assenta numa particular conceção do constitucionalismo tendente a permitir a sua reconstrução num contexto de pluralismo de fontes constitucionais nacionais e europeias. Por isso Poiares Maduro explica que o pensamento constitucional europeu de Lucas Pires foi marcado por duas questões fundamentais: i) a relação entre o constitucionalismo nacional e o constitucionalismo europeu e ii) o modelo que o constitucionalismo europeu podia e devia assumir num contexto não estadual. Não se tratava só de teorizar uma Constituição que admita o pluralismo de ordenamentos (oficiais, oficiosos e marginais), mas de teorizar o próprio "pluralismo de constituições". Por isso Lucas Pires colocava a tónica mais numa espécie de teoria da interconstitucionalidade do que num novo constitucionalismo. Assim, a teoria da interconstitucionalidade surgiu para captar i) o fenómeno da pluralidade/interação de distintas fontes constitucionais e reivindicações de autoridade constitucional, bem como ii) as tentativas judiciais de as acomodar num contexto jurídico-constitucional não hierarquicamente estruturado. Por isso o mote daquela teoria foi originariamente fornecido pelos riscos de conflito/disputa pela última instância decisória em matéria jurídico-constitucional no espaço da União (entre Tribunal de Justiça da União Europeia e os tribunais constitucionais dos Estados-Membros). Todavia, a teoria da interconstitucionalidade tem revelado outras virtualidades – e são estas que importa agora destacar e prosseguir – quer na definição da identidade do constitucionalismo europeu, quer na atualização da teoria

democratização das nações e em significativos avanços no reconhecimento e efetividade de proteção dos direitos fundamentais na perspectiva da dignidade da pessoa humana, a proposição de interconstitucionalidade converge na mesma direção, com o anseio de garantir o máximo de direitos ao ser humano.

No cenário brasileiro, o retrospecto histórico sobre as constituições e os períodos de governos civis e militares, em maior ou menor grau de democracia, deve servir de alento e comemoração. A história recente, de praticamente três décadas, demonstra uma florescente e vibrante democracia. Contudo, como já dizia o poeta[33], *nem tudo são rosas*. Assim, também o constitucionalismo brasileiro contemporâneo enfrenta um enorme desafio. Se, por um lado, alguns aspectos são inerentes a todos os modelos democráticos (direitos civis e políticos e liberdades individuais, por exemplo), outros requisitos implícitos, como de eleições não contaminadas por corrupção e cidadãos hábeis ao livre exercício do voto continuam sendo um sério problema no Brasil.

Agora, em relação a democracia deliberativa, o desafio que se apresenta é ainda maior. Inegável, diante do atual cenário, que o Brasil experimenta um retrocesso democrático e social. Afora os dois processos de impeachment em menos de três décadas, as instituições do Estado estão ameaçadas diante da clara confusão entre interesses privados sobrepostos aos interesses do Estado e do povo. Também quando são incapazes de, em longo período, oferecer alternativas de solução destes contenciosos sociais, econômicos e políticos. Além disso, o sistema federado urge que seja revisto em sua função para o alcance dos objetivos, já que há uma centralidade arrecadadora e sérios problemas na administração dos recursos.

Na outra ponta do *iceberg* federalista brasileiro, os municípios são demandados em crescentes políticas públicas e programas sem a respectiva contrapartida financeira[34], inviabilizando a sua execução e causando sérios problemas sociais, notadamente quanto

---

do constitucionalismo em geral. Como explica Poiares Maduro, a interconstitucionalidade emerge hoje como uma teoria do pluralismo constitucional na União Europeia (ou a mais bem-sucedida hipótese teorética sobre a natureza do constitucionalismo europeu) e não apenas como um remédio para a solução de conflitos constitucionais de autoridade (ou uma teoria sobre a natureza das relações entre a ordem constitucional da União e outras ordens constitucionais, nacionais e internacional). Originariamente serviu para isso, mas pode e deve fazer mais. Ou seja, a teoria que nos ocupa está antes focada na legitimidade do constitucionalismo europeu e no seu modelo de organização do poder – ou noutras palavras, na própria natureza da União Europeia enquanto comunidade jurídico-política. (RIBEIRO, 2015)

[33] Foram encontradas diversas variações para a referida citação e um idêntico número de supostos autores. Por precaução não foi atribuída autoria em específico. Pesquisa em: https://www.google.com.br/imagens.

[34] Esta é uma crítica presente no noticiário cotidiano dos jornais bem como tema constante entre os gestores municipais. Não obstante, associações, federações e confederações de prefeitos, como Amvarp – Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo -, A Famurs – Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul -, e a CNM – Confederação Nacional dos Municípios -, têm enfatizado muito este contexto. Impende registrar, ainda, que esta é uma conclusão que facilmente se chega quando do acompanhamento das reuniões do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz ou de uma leitura nas respectivas atas. Estas integram o presente trabalho como Anexo.

à falta de infraestrutura viária e de saneamento e gravíssimas violações a direitos fundamentais na perspectiva da dignidade da pessoa humana, como no âmbito da saúde pública, educação e, principalmente, segurança pública, já que as cidades a partir de médio porte estão sucumbidas a confrontos bélicos equivalentes a de uma guerra civil.

A superação dos problemas no atual grau de debilidade da democracia brasileira, passa pela remotivação da sociedade civil e na consciência coletiva sobre a importância de sua participação nos debates e deliberações nas questões sociais. Tal como referido por Ferguson (2013) e Hermany (2007), o exercício pleno da cidadania, tanto nas interlocuções entre indivíduos como destes com a esfera pública, pressupõe uma consciência e uma prática constante por parte do cidadão para o próprio aprimoramento almejado para o modelo democrático.

3.5 O processo discursivo como ideal de fala

Em sua obra *A inclusão do outro*, Habermas (2007) é mais enfático na abordagem sobre procedimentos democráticos visando garantir que as opiniões difusas passem por um processo de discussão e, assim, possam ser tomadas decisões mais qualificadas no campo da democracia. Para ele, os procedimentos são significativas formas de construção das decisões, permitindo a construção da intersubjetividade e mantendo o foco no resultado final.

Aqui incumbe revisitar que, para Habermas (2007), a democracia é um processo discursivo de produção de normas, processo este juridicamente procedimentalizado, assim como o direito, que para o sociólogo, também é discursivamente construído. Os procedimentos devem ser argumentativos, inclusivos e públicos, desprovidos de coação externa e interna e com igual chance de contribuição. Sob o aspecto da legitimidade, tais discussões podem sempre ser revisadas e se submeter ao direito. Nesta perspectiva, constrói o conceito de esfera pública como rede de conteúdo, opiniões, tomada de posições, nos quais os fluxos de comunicação são filtrados e construídos de forma assimilável pela comunidade.

O modelo de *política deliberativa* (ou teoria do discurso), de Habermas, que enfatiza procedimentalista, se ampara essencialmente nas condições ideais de comunicação necessárias ao processo político para que este alcance determinados resultados. Parte da divisão entre os modelos de política que ele denomina de *liberal* e *republicano* (que ele também denomina de comunitarista), descrevendo esses modelos sob os pontos de vista

de *cidadão do Estado* e *direito*, com ênfase na natureza do processo político de formação da vontade.

No modelo liberal, o processo democrático tem a incumbência de programar o Estado para atender aos interesses da sociedade, com clara distinção entre Estado e sociedade. Habermas (2007) define Estado como aparato da administração pública, enquanto a sociedade como o resultado da estrutura criada pelas leis de mercado.

A ênfase do modelo liberal, notadamente no que diz respeito à concepção de *cidadão*, está nos direitos individuais de viés negativo, os quais os cidadãos dispõem em face do Estado e dos seus semelhantes, de forma a efetivarem a busca pluralista de seus interesses diversos e conflitivos.

Na concepção *republicana*, a política não exerce a função mediadora da política *liberal*, mas é constitutiva da coletividade social num contexto de vida ético. Tem a política como reflexo da ética da sociedade em uma base social autônoma independente da administração pública e da mobilidade econômica privada. Imputa, assim, significação estratégica a opinião pública e a sociedade civil. A ênfase está nos direitos de cidadania, de participação e comunicação política, evidenciando-se os direitos positivos, de garantia de participação em uma prática comum, nas quais os sujeitos são politicamente responsáveis. Importa frisar que a ênfase do conceito de *cidadão* de Habermas, não reside nas liberdades negativas, que podem ser reivindicadas em particular. Diante disso, possível delinear que os cidadãos republicanos se orientam além de seus interesses particulares, sendo o objetivo da comunidade o *bem comum*. Neste contexto, ao lado do poder administrativo e dos interesses próprios, surge a ideia de solidariedade, orientada pelo *bem comum* objetivando a interação social: “[...] ao lado do poder administrativo e dos interesses próprios, surge também a solidariedade como terceira fonte de integração social”. (HABERMAS, 2007, p. 272).

A despeito de controvérsias entre esses dois modelos na concepção sobre o Direito, do ponto de vista liberal, a ordem jurídica consiste no fato de este poder constatar, em cada caso específico, quais são os direitos respectivos a cada sujeito. Diferentemente, na ordem jurídica republicana, o objetivo é a garantia de integridade, de um convívio igualitário e de respeito mútuo. Portanto, tem-se aqui clara ênfase a um viés positivo dos direitos.

Na conceituação de Habermas (2007, p. 281) para os republicanos, os direitos são determinações de vontade política prevalecente. Já para os liberais, alguns direitos (individuais) amparam-se em um *direito superior*, da razão ou revelação transpolíticas. Estas distinções conceituais acerca do papel do cidadão e do direito, evidenciam a

existência de um dissenso mais profundo acerca da natureza do processo político. Ocorre que, diferentemente da concepção liberal, na qual há uma concorrência entre agentes coletivos agindo estrategicamente para o alcance do poder, no modelo republicano não há obediência às estruturas de processos de mercado, mas às estruturas de uma comunicação pública orientada ao entendimento mútuo (privilegia-se o diálogo ao mercado).

Habermas identifica no modelo republicano vantagens de ser *radicalmente democrático*, permitindo uma auto-organização da sociedade pelos cidadãos em acordo mútuo, pela comunicação e pelo fato de não ter como propósito apenas a negociação entre interesses particulares opostos, esse notadamente um viés *liberal*. Entretanto, ele considera que é um modelo por demais idealista, já que o *republicanismo* pressupõe cidadãos virtuosos e éticos, voltados ao bem comum, ou seja, presume uma condução estritamente ética dos discursos políticos.

Nesse escopo é que Habermas (2007) pontua que podem existir interesses e orientações de valor conflitivas no interior de uma sociedade, de forma que tais necessitem ser compensados. Ele pontua que os discursos éticos não são o bastante, já que a justiça e a honestidade dos acordos se medem pelos pressupostos e procedimentos que precisam de uma justificação racional e normativa.

Neste cenário, a política deliberativa ganha ênfase não apenas em face de um autoentendimento mútuo de caráter ético, típica qualidade atribuída ao “republicanismo”, mas, principalmente, por sugerir um modelo baseado nas condições de comunicação, em que se identificam as condições necessárias pelas quais o processo político atinge resultados racionais, pela premissa deliberativa.

> O conceito de uma política deliberativa só ganha referência empírica quando fazemos jus à diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um auto-entendimento mútuo de caráter ético, mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de acordos, da checagem da coerência jurídica, de uma escolha de instrumentos racional e voltada a um fim específico e por meio, enfim, de uma fundamentação moral. [...] A política dialógica e a instrumental, quando as respectivas formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas, podem entrecruzar-se no medium das deliberações. [...] O terceiro modelo [...] baseia-se nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo o seu alcance, de modo deliberativo. (HABERMAS, 2007, p. 283)

Com relação à formação democrática da opinião e da vontade que resulta em eleições gerais bem como em decisões parlamentares, Habermas pontua que para os *liberais*, esse processo é resultado de arranjos de interesses enquanto que para os republicanos, esse processo consiste no *autoentendimento ético*. Ao defender uma

coesão interna entre negociações, discursos de autoentendimento e discursos sobre a justificação, Habermas enfatiza que as duas teorias são acolhidas pela sua teoria do discurso. Considera, assim, o fundamento de um conceito de procedimento ideal para o aconselhamento e tomada de decisão.

A razão prática, em Habermas, se desloca dos direitos universais do homem (viés liberal) ou da eticidade de uma coletividade (republicanismo) e se concentra nas regras discursivas e formas argumentativas. A teoria do discurso assume elementos de ambos. Porém, o processo democrático defendido por Habermas possui conotações mais normativas que no modelo liberal e menos do que no republicano. Apenas para a necessária ênfase, no *republicanismo*, a política deliberativa atribui posição nuclear ao processo político de formação de opinião pública e da vontade. Já no modelo de Habermas, a política deliberativa não é dependente de um conjunto de cidadãos capacitados a agir coletivamente, mas pela institucionalização dos procedimentos que lhe digam respeito.

> A teoria do discurso, que obriga ao processo democrático com conotações mais fortemente normativas do que o modelo liberal, mas menos fortemente normativas do que no modelo republicano, assume por sua vez elementos de ambas as partes e os combina de uma maneira nova. Em consonância com o republicanismo, ele reserva uma posição central para o processo político de formação da opinião e da vontade, sem no entanto entender a constituição jurídico-estatal como algo secundário; [...] A teoria do discurso não torna a efetivação de uma política deliberativa dependente de um conjunto de cidadãos coletivamente capazes de agir, mas sim da institucionalização dos procedimentos que lhe digam respeito. (HABERMAS, 2007, p. 285)

A teoria do discurso de Habermas (2007, p. 289) conta com uma intersubjetividade mais evoluída presente em processos de entendimento mútuo que se cumpre, por um lado, na forma institucionalizada de aconselhamentos em corporações parlamentares, bem como, por outro, na rede de comunicação formada pela opinião de cunho político. A formação da opinião que se ocorre de maneira informal conduz a decisões eletivas institucionalizadas e em resoluções legislativas pelas quais o poder criado por via comunicativa é convertido em poder administrativo aplicável.

Essa concepção deliberativa apresenta consequências claras na compreensão de legitimação e soberania popular, considerando que para os *liberais*, a *formação democrática da vontade* tem a função de legitimar o exercício do poder político, enquanto que para os *republicanos*, a *formação democrática da vontade* tem a função de constituir a sociedade como coletividade política e manter viva essa lembrança a cada ato fundador. Por essa perspectiva, o governo se evidencia mais como uma comissão do que um órgão estatal. A partir da teoria do discurso, o procedimentalismo e os pressupostos

comunicacionais apresentam importante função na racionalização discursiva de um governo e administração vinculados à legalidade.

Pela concepção republicana o povo é o portador da soberania, e não reconhece a sua delegação. Já na concepção liberal, o poder estatal nasce do povo, mas apenas é exercido em eleições e votações, assim como por meio de organismos legislativos específicos, organismos do executivo e da jurisdição. Habermas entende que na política deliberativa, a soberania não precisa se concentrar no povo de forma concretista, nem se exclui na anonimidade de competências atribuídas pelo direito constitucional. Para ele, a soberania integra as complexas formas de comunicação.

> O conceito de soberania popular deve-se à apropriação republicana e à revalorização da noção de soberania surgida no início da Era Moderna e inicialmente associada aos déspotas que governavam de modo absolutista. [...] Segundo a concepção republicana, o povo (ao menos potencialmente presente) é portador de uma soberania que por princípio não se pode delegar: não é admissível que, em sua qualidade de soberano, o povo se deixe representar. O poder constituinte funda-se na práxis autodeterminativa de seus cidadãos, não de seus representantes. A isso o liberalismo contrapõe a concepção mais realista de que no Estado de direito democrático o poder estatal que nasce do povo só é exercido "em eleições e votações e por meio de organismos legislativos específicos, organismos do poder executivo e da jurisdição". (HABERMAS, 2007, p. 290-291)

Inegável a grande contribuição da teoria de Habermas para uma constituição autodenominada social e cidadã como a brasileira. Imperioso que o cidadão tenha seus direitos de participação respeitados e isto somente ocorre quando respeitadas a autonomia pública e privada, sendo condição para a possibilidade de cidadania plena. Esta, por seu turno, é fruto de um aprendizado por parte dos cidadãos de um Estado Democrático de Direito, construído no dia a dia e aperfeiçoado continuamente com ampla discussão e reconhecimento do papel fundamental de cada cidadão e ente no processo democrático. O reconhecimento recíproco da cidadania, respeitando a esfera pública e privada de cada um, é condicionante para que os cidadãos possam lidar com a complexidade das questões jurídicas que se apresentam neste processo.

A análise sobre a democratização das deliberações do Conselho Municipal de Saúde do Município de Vera Cruz passa necessariamente numa fundamentação conceitual sobre a racionalidade em si. De igual forma, básico que se tenha presente que trata-se de mecanismo constitucionalmente previsto e meio de exercício da cidadania, portanto, de participação democrática. Neste contexto, inevitável a sua contextualização com a administração pública que, por seu turno, cria associação também com o processo político. Pelo até aqui demonstrado, cria-se uma contexto de imbricações que são da essência do que se pressupõe a própria democracia deliberativa.

Enquanto direito político que o cidadão dispõe para participar do controle da ação estatal e expor as suas posições (FRIEDRICH, 2014), interessante a construção sobre o que representa o processo político e de participação popular, os desafios limitadores que enfrenta e o impacto da concentração das comunicações.

> Em relação ao processo político, para o modelo liberal, "a política é essencialmente uma luta por posições que permite dispor do poder administrativo" (HABERMAS, 2007, p. 275). A formação de opinião política será fruto de uma ação instrumental, na medida em que, ao votarem, os eleitores agem como consumidores, e os partidos políticos representam os fornecedores que lutam para conquistar o "mercado político". O processo de formação de vontade e de opinião resulta de arranjos de interesses, e visa legitimar o exercício do poder político. O processo democrático é, para a concepção liberal, a ponte de ligação entre dois mundos distintos: a sociedade e o Estado.
> Resumidamente:
> O centro do modelo liberal não é a autodeterminação democrática de cidadãos deliberantes, mas sim a normatização jurídico-estatal de uma sociedade econômica cuja tarefa é garantir um bem comum entendido de forma apolítica, pela satisfação de expectativas de felicidade de cidadãos produtivamente ativos. (HABERMAS, 2007, p. 280)

Segundo Ingram[35] (1994), citado por Friedrich (2011, p. 185), a participação popular deve abranger o processo de cogestão, entendido pelo processo de seleção, executoriedade e avaliação das políticas públicas.

Sobre a teoria do agir comunicativo, Habermas faz uma crítica a Escola de Frankfurt por não aceitar a pós-modernidade e a sua tese sobre decadência da esfera pública burguesa ainda é motivo de polêmica ao longo de mais de 40 anos. O princípio do discurso está vinculado a teoria das instituições, mas estas entendidas para além do marco tradicional. Ele delimita esse marco na esfera pública, na mídia e nas associações em cujo contorno orbita a sociedade civil, em que pontua seu papel dinâmico de fala, seus círculos concêntricos de assédio que, de modo geral, estão inseridos no conjunto do círculo difuso do mundo da vida e, não raras vezes, em contexto de interesses parcialmente privados.

Ele acentua que a democracia é a alternativa óbvia para qualquer regime e, neste contexto, a democracia deliberativa resultado da prática diária da vida comunicativa, enquanto ação sempre mais executada. Habermas é enfático em afirmar que constantemente somos compelidos para dar razões, para ter respostas e estas serem

[35] INGRAM, David. Habermas e a dialética da razão. Tradução de Sérgio Math. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994. p. 26. "Enquanto a linguagem é o veículo primordial da interação social, e comunicação é o meio em que os indivíduos, participam de uma identidade moral comum baseado em expectativas recíprocas, o trabalho – meio de gratificação das necessidades (desejos) -, nos permite alcançar um sentimento de segurança com respeito à natureza. [...] a supressão ideológica da comunicação aberta invariavelmente produz crises de identidade, relações sociais anônimas e disputas políticas. Por isso o *Bildung* da humanidade é um duplo esforço emancipatório – a emancipação dos limites materiais impostos pela escassez econômica e dos limites comunicativos impostos pela dominação". (grifo do autor)

mais ou menos razoáveis dentro das práticas nas relações interpessoais. São atos que, na prática, evidenciam a justificação pela escolha de determinada opção e a razão comunicativa é o instrumento do qual o interlocutor se utiliza para argumentar racionalmente em favor da decisão tomada. Contudo, tal circunstância ocorre também em estratégias de convencimento em que um dos falantes se utiliza da argumentação para convencer os demais acerca das posições que defende e busca que sejam respaldadas pela totalidade ou, ao menos, a maioria.

Esta interlocução entre sujeitos de determinada sociedade ou entidade, em torno de objeto de deliberação comum, é fundamental sob o prisma de democracia deliberativa. Novamente Habermas pontua sobre o tipo de razão que move os homens na linguagem e em todos os dias, em cada momento, na busca pelo entendimento e que o ato de comunicar é uma garantia de democracia. Quanto a este entendimento, Habermas explicita: “O termo “entendimento” tem o significado mínimo segundo o qual (ao menos) dois sujeitos aptos a falar e agir entendem uma expressão linguística de maneira idêntica. (HABERMAS, 2012, p. 531 – conforme o original)

Contudo, para que assim funcione, a comunicação deve ser clara e objetiva, e só será eficiente quando seguir algumas regras básicas. Para ele, fundamental que aquilo que é dito, seja inteligível (todos os atores envolvidos devem entender bem os termos da fala), ou seja, de fácil compreensão; o que é dito precisa ser verdadeiro; o locutor emissor (que ele também define como falante) necessariamente tem que ser sincero no que afirma, e o que é o objeto da fala precisa ser moralmente válido e ser justificado por direitos sociais.

> [...] Em ambientes do agir comunicativo, as ações de fala sempre podem ser refutadas sob cada um dos três aspectos: sob o aspecto da correção, que o falante reivindica em favor de sua ação mediante referência a um contexto normativo (ou então, de maneira mediata, em favor dessas próprias normas); sob o aspecto da veracidade, que o falante reivindica em favor da externação de vivências subjetivas a que ele tem acesso privilegiado; e por fim sob o aspecto da verdade, que o falante reivindica com sua externação em favor de um enunciado (ou em favor das suposições de existência do teor de um enunciado nominalizado). (HABERMAS, 2012, p. 531 – conforme o original)

A partir desta perspectiva, Habermas afirma que quando uma dessas regras não é cumprida, se terá uma comunicação distorcida e isso terá impacto na qualidade da deliberação com risco de ser prejudicial para aquela coletividade.

Abordado em parágrafos anteriores a preocupação de Habermas com o que define de esfera pública como terreno fértil para a prática da democracia deliberativa e do agir comunicativo. Sobre esfera pública, ele define como um espaço onde os indivíduos de uma sociedade podem apresentar e analisar ideias longe da influência da vida doméstica,

da igreja ou do Estado. Tal esfera começaria a ser criada a partir do surgimento da imprensa e da aplicação da tipografia, que possibilitaram maior acesso público às informações. Ele pontua[36] que jornais, revistas, rádios e TVs conformam o que chama de "mídia da esfera pública", e neste espaço que são discutidos os temas públicos que, por seu turno, conformam uma formação de opinião pública.

Tem-se aqui implícito, possivelmente uma das raízes dos modelos democráticos contemporâneos: a democratização da informação. Contudo, em tempos de globalização e domínio econômico, esse mesmo tema representa um desafio renovado porquanto há um domínio de interesses econômicos e políticos sobre a mídia de massa que nega muitos dos preceitos democráticos tanto em relação ao acesso quanto em termos de conteúdo produzido. Este domínio monopolizado esmaga culturas e, não raras vezes, impõe modo de pensar, costumes e culturas globais em sobreposição às culturas originais.

Ainda neste contexto, a democratização da informação avança com a própria democratização do acesso à internet. Ainda assim, renova-se o desafio em relação à democratização do conteúdo disponibilizado. Não raro, muitas fontes influentes de formação de opinião seguem os mesmos padrões e estratégias de grupos monopolizados. Afora isso, o sugestionamento de conteúdo evidencia as mesmas deficientes e nefastas consequências há pouco referidas.

De certo modo, o próprio Habermas (2012) antecipa uma resposta ao afirmar que, para que esta opinião pública seja formada, é fundamental haver total liberdade de expressão. Ele acredita que o espaço desta esfera pública diminui sob a influência do poder da mídia e de grandes corporações.

O cerne da questão, portanto, diz com a forma de utilização da comunicação. A partir da razão instrumental, Habermas (2012) busca a resolução de algo esquecendo a ética e os valores humanos e privilegia uma racionalidade mecânica que busca tão somente uma questão sem perceber as implicações que isso pode acarretar na sociedade. O mais importante para a autoridade, na concepção de Habermas, é o estabelecimento do consenso, que possibilitaria a elaboração de normas e valores morais que trariam benefícios a toda a coletividade e não apenas a parte externa.

[36] Habermas enfatiza, com propriedade, a influência dos meios de comunicação no desenvolvimento e aperfeiçoamento do processo democrático. Contudo, o avanço tecnológico, sobretudo com a internet, e a dominação de grandes conglomerados de mídia, criaram novo cenário e novos desafios. Neste contexto, será que aquelas premissas de comunicação qualificada continuam válidas, no contexto da democratização das informações, quando as democracias enfrentam influência direta destes meios?

Tal possibilidade diz diretamente com a linguagem da comunicação, permitindo aos indivíduos constante interação, criticando e refletindo, de modo que o resultado desse envolvimento é o produto da própria comunicação e não a imposição de alguém ou alguma instituição. Com a possibilidade de fazer escolhas, ou seja, a racionalidade em sua comunicação, o indivíduo pode começar a construção de caminhos que levam ao êxito da vida em sociedade.

Com a ação comunicativa, os valores e normas passam a ter validade, pois foram discutidas pelo grupo de pessoas. Além disso, os sujeitos passam ter a possibilidade de aceitar ou refutar ideias, de forma que o consenso que resulta da relação entre as pessoas pode criar, modificar ou retirar valores. Isso é muito importante, pois ajuda a tornar a sociedade mais livre para escolher o que ela quer para si.

Este aspecto é fundamental para Habermas (2012), já que ele busca recuperar o mundo da vida. Para ele, há duas esferas na sociedade: o sistema e o mundo da vida. Como sistema, define toda reprodução material guiada pela lógica das comunicações, da política e da economia. Além disso, este sistema cria valores que as pessoas são compelidas a seguir. Já o mundo da vida é a esfera da própria ação comunicativa, ou seja, a dimensão das pessoas se comunicando e buscando o consenso, produzindo ideias que valorizem a vida em sociedade.

O problema é que o mundo da vida foi colonizado pelo sistema. Representa que normalmente as pessoas não fazem as coisas com base no exercício crítico e consciente do que é melhor para elas, mas apenas seguindo as regras do sistema. Ele exemplifica com compras seguindo padrão de outros ou programa de TV porque outros tantos assistem. Habermas afirma que o sistema praticamente força as pessoas a segui-lo, mas questiona a sua utilidade. Neste contexto, ele defende que as pessoas se esforcem para retornar ao mundo da vida, o que ocorria pela ação comunicativa, que exige crítica, diálogo e reflexão. Portanto, seriam meios de superar esse sistema e criar valores que sejam importantes para a sociedade.

Esta participação do indivíduo em sua concepção de cidadão define o espaço público de deliberação e, portanto, as condições em que ela ocorre. Para Habermas, ao focar a consciência da razão pela fala, o indivíduo orienta a percepção da estratégica como um exercício organizacional, que lhe permite novas interpretações numa perspectiva estratégica. Habermas defende que as deliberações democráticas legítimas tenham que ser comunicativas e não estratégicas.

O debate quanto aos modelos de democracia, seus avanços e retrocessos, são permanentes em boa parcela do ocidente. Independentemente do modelo que propugna,

a discussão de fundo diz com o êxito na concretização de uma sociedade mais justa e solidária, questões reconhecidamente relegadas diante de cenários de radicalizações e vaidades (para não dizer teimosias) pessoais.

3.6 A ruptura epistemológica através da racionalidade na idade moderna

Para avaliar modelos de democracia, formas de participação e deliberação, bem como a sua evolução histórica, imperiosa a construção de alguma base conceitual sobre conhecimento e as próprias teorias. Para estra retrospectiva, importa identificar as rupturas ocorridas na evolução histórica das atuais complexas sociedades e a incidência da racionalidade nestes processos.

Sob o prisma de breve retrospectiva, o modelo ocidental de pensamento tem como matriz central o modelo grego de pensamento, centrado no logos. Filósofos como Platão e Aristóteles são as bases do modo de construção do conhecimento considerado, na época, modelo organizador das ações da vida humana, enquanto forma ideal de verdade e única possibilidade concreta possível para se alcançar a perfeição na perspectiva de salvação (JULLIEN, 1996).

Platão, em suas interpretações, somente a razão ou logos (inteligência) teria possibilidade de criar ou construir conhecimento enquanto ciência, como resultado da contemplação da verdade, ou seja, as formas do objeto observado. Nesta concepção, a razão somente pode agir como moderador válido entre o sensível e o inteligível. Nesta perspectiva, o logos seria o princípio da ordem indutora da organização intelectiva do universo em que tudo que fosse irredutível à razão não poderia ser considerado como uma verdade. Esta razão, clássica em sua caracterização, releva a ação para uma posição de subordinação em face da verdade forma enquanto modelo ideal, na perspectiva de sua obtenção de criatura divina (JULLIEN, 1996).

A materialização da razão, enquanto produtora de verdade, por séculos se deu através da interpretação, da explicação e da transformação da realidade. A partir do século XVI, centrada na inteligência (razão ou logos), levou a novas formas de produção da racionalidade, com a construção e organização de novos campos de saberes, dando origem a diferentes formas de intervenção normativa na vida das sociedades.

O período entre os séculos XVI e XVIII experimentou intensas transformações no mundo ocidental. O Renascimento foi de modificações de costumes e ideias e marco inicial da criação artística e filosófica, tanto científica quando tecnológica. A ressonância progressiva de tais transformações ensejou alterações significativas no campo cultural,

econômico e político na Europa, sendo embrião de uma outra forma de pensar através da razão, a chamada racionalidade científica moderna.

A partir deste modelo perde força a ideia de sacralização da vida, da verdade obtida de ente divino, da conotação cósmica, e ganha impulso a ideia de natureza e o homem enquanto ser dele inerente. A concepção grega clássica de visão naturista dá lugar ao homem que pensa cientificamente, de forma racional e a partir desta racionalidade, ordena a vida em sociedade a partir de ações lógicas e da prática sistemática de atividades racionais que caracterizam o método enquanto ciência. A partir do método, o homem passa a produzir verdades com o propósito de explicar e validar as relações entre homens e coisas e dos homens entre si (vida em sociedade).

Para Luz (1998), a racionalidade moderna se equipara a racionalidade científica ao tomar como norma epistêmica a utilização de um método de produção de verdades como forma de legitimação diante da sociedade. Representa, assim, uma sucessiva e restaurada busca de novos “conteúdos de verdade”, ou seja, frutos da pesquisa científica.

Tem-se assim que a racionalidade científica moderna caracterizada pela fragmentação da natureza, enquanto objeto de análise, como do próprio sujeito do conhecimento: o homem. Nesta divisão, a razão está hierarquicamente em patamar superior, dissociada das paixões, sentidos e sentimentos. A primazia da razão evidencia a utilização da ciência enquanto saber privilegiado para ordenar a vida em sociedade especialmente no Ocidente, ainda que importe aqui referir não ter sido a única forma de racionalizar a vivência entre os homens, ou seja, a relações em sociedade.

O surgimento do capitalismo fez com que as sociedades modernas desenvolvessem formas mais complexas de empreendimentos, com foco na compilação do lucro. Assim, o capitalismo no Ocidente constitui-se, para Weber (1996), numa certa racionalidade controlada, de previsibilidade voltada para a produtividade, galgada na ação e no trabalho. Esta realidade exigiu o desenvolvimento de técnicas do conhecimento científica da matemática e ciências da natureza,

> [...] tão importantes para as condições de vida de nossas massas, foi certamente encorajado por considerações econômicas, que justamente se assentavam nele no Ocidente. Esse encorajamento decorria, entretanto, das peculiaridades da organização social do ocidente. (WEBER, 1996, p. 10)

Essa evolução, que implica em abandono de determinadas convicções crenças e costumes, é o que Kuhn (2010) chama de ruptura epistemológica ou revolução científica. Ele trata da crise de paradigmas e cita que a própria evolução científica decorre de uma “sucessão de crises” em que há uma superação da crise a partir da substituição do

paradigma vigente na ciência normal por um novo paradigma que é resultado do que chamou de revolução científica.

Importante ter presente que Kuhn procura compreender uma teoria pela perspectiva de sua época e não pelo prisma da ciência atual e suas importantes contribuições para outras teorias passando por Weber e Habermas. Thomas Kuhn percebeu que a ciência tradicional não se amoldava à forma pela qual a ciência real surge e de desenvolve ao longo da história, compreensão que resulta na filosofia da ciência onde seus estudos têm forte influência.

O eixo da concepção de Kuhn de ciência traduz-se na tese de que o desenvolvimento da ciência decorre de fases cíclicas de pré-paradigmática passando a ser uma ciência normal que sofre uma crise e redunda numa revolução que, por seu turno, gera uma nova ciência normal. Persistindo neste ciclo, se teria nova crise e nova revolução e, assim, sucessivamente para a construção da ciência como objetivo, ou seja, a evolução do conhecimento científico.

Para Kuhn, a fase pré-paradigmática evidencia-se pela pré-história de uma ciência, o período no qual já existe uma importante divergência entre pesquisadores em relação aos fenômenos a serem estudados, tal como em relação à forma deste estudo, quais os princípios teóricos, como estes princípios se interralacionam, quais as regras, métodos e valores que norteiam a busca, descrição, classificação e explicação de novo fenômeno, ou teorias, sobre quais técnicas e instrumentos podem ser utilizados, etc. Ele defende que enquanto tal estado das coisas se mantém, a disciplina ainda não atingiu o estatuto de ciência genuína.

Para que uma disciplina se torne uma ciência, necessário que adquira um paradigma, concluindo a fase pré-paradigmática e dando início a uma fase de ciência normal. Este é o critério que Kuhn (2010) defende para suceder os critérios indutivista e falseacionista. Ele compreendeu que a transição para a fase científica de uma disciplina implica o reconhecimento de uma realização científica exemplar por parte dos pesquisadores. Esta deve indicar, com alguma clareza, os principais pontos de divergência da fase anterior, ou seja, pré-paradigmática. Neste contexto, ele cita como exemplos de paradigmas de disciplinas que adentraram para a fase científica a mecânica de Aristóteles, a óptica de Newton e a teoria da eletricidade de Franklin.

Kuhn (2010) defende que a explicitação dos elementos que integram um paradigma nunca pode ser completa, considerando que o conhecimento de um paradigma é, parcialmente, tácito, obtido pela exposição direta ao modo de fazer ciência determinado pelo próprio paradigma. Representa dizer que para se ter todos os elementos, necessário

seria que todo o processo cíclico da construção fosse consolidado, ou seja, fazer o que implica efetivamente realizar a ciência genuína.

Não obstante, alguns elementos se evidenciam partes norteadoras a caracterizar um paradigma: uma ontologia, algo que aponte a questão básica configuradora da realidade; princípios teóricos fundamentais, na perspectiva de leis gerais que regem o comportamento da coisa em análise; princípios teóricos auxiliares que estabelecem seu vínculo com os eventos e as relações com as teorias de domínios vinculados, regras metodológicas, padrões e valores que indiquem a associação futura do paradigma; e exemplos concretos de aplicação da teria, entre outros.

O próprio paradigma traz as bases sobre as quais os cientistas desenvolvem suas atividades, equiparando-se um paradigma a um *mapa* num contexto de exploração da natureza. Estes elementos norteadores baseadas em teorias, métodos e exemplos, Kuhn (2010) caracteriza como ciência normal. Tais pesquisas visam ampliar o conhecimento dos fatos que o paradigma aponta como efetivamente significativos, assim como o aperfeiçoamento do ajuste da teoria aos fatos pela vinculação decorrente da teoria e pela verificação mais rigorosa dos fenômenos.

Para Kuhn (2010), nenhuma observação de fenômenos poderá ir adiante com êxito se não houver um conjunto de princípios teóricos e metodológicos que permitam seleção, avaliação e crítica do que está sendo investigado. Reside aqui uma das substanciais falhas do pensamento clássico da ciência enquanto esta idealizava ser possível fazer investigações neutras. No pensamento contemporâneo, há um entendimento convergente de que fatos e teorias estão em permanente relação de interdependência, como que em associação, onde os primeiros sustentam as últimas e estas acabam contribuindo para a sua seleção, classificação, encadeamento, previsão e explicação. Portanto, o cientista, a partir de um conjunto de princípios teóricos e regras metodológicas, não necessita reconstruir, a cada momento, os fundamentos de seu campo. Não precisa partir de princípios básicos nem justificar o significado e uso de cada conceito ou relevância de cada fenômeno observado, porque estes já estão interconectados com o fenômeno em observação.

Ele considera a ciência normal como uma dinâmica de resolução de *quebra-cabeças*, pois entende que assim como eles, a ciência é construída a partir de regras relativamente bem delineadas. Contudo, vale uma ressalva, já que na ciência, os quebra-cabeças são apresentados pela Natureza com potencial de se mostrarem de difícil solução quando da exploração de determinado paradigma. Ainda assim, incumbe ao cientista a insistência na utilização das regras e princípios paradigmáticas fundamentais, o

quanto possível, para a efetiva resolução do desafio que apresentado. Claro até aqui que não seria concebível “cortar um canto de uma peça do quebra-cabeças” para que o encaixe ocorresse e solucionasse a dificuldade momentânea.

No caso da ciência, Kuhn (2010) defende uma posição menos radical e sugere que quando aparecem quebra-cabeças sem solução, que ele denomina de anomalias, e se multiplicam, resistem por prolongados períodos aos melhores esforços ou incidem sobre áreas vitais da teoria paradigmática, deve ser considerada a substituição do próprio paradigma. Nestas circunstâncias de crise, paradigmas alternativos podem ser propostos e, considerando situação fática de perda de confiança no paradigma vigente, tais alternativas começam a ter maior aceitação junto aos cientistas que investigam o fenômeno. Este contexto induz a um período de discussões e divergências sobre os fundamentos da ciência, assemelhando-se à fase pré-paradigmática. Contudo, há uma diferença básica: mesmo durante a crise, o paradigma até então vigente não é descartado. Significa dizer que enquanto não surgir outro paradigma que se evidencie superior ao vigente, em praticamente todos os aspectos, esse segue sendo prestigiado.

Porém, quando um novo paradigma vem a suceder o até então vigente, acontece o que Kuhn (2010) denomina de revolução científica. Reside nesta assertiva acerca do ciclo de evolução científica, sua grande obra. Ainda assim, suas teses filosóficas, consideradas sofisticadas por parte da comunidade científica, foram alvo de polêmicas e dizem respeito ao que Kuhn pondera sobre as revoluções científicas e seus impactos na própria evolução das sociedades até os tempos contemporâneos.

Neste sentido, o próprio filósofo Habermas é exemplo da evolução no campo da ciência a partir da construção de suas teses doutrinárias. Na década de 1970, Habermas se dedicava na reconstrução do materialismo histórico, buscando compor e recompor a sua teoria numa nova forma com o propósito de que pudesse cumprir o seu objetivo. Representa dizer que, depois de revisar suas premissas, tinha que possibilitar extrair o potencial que as ideias marxianas ainda portam de desvendar a sociedade, com toda a sua dinâmica, transformações e evoluções.

Em sua obra *Para a reconstrução do materialismo histórico,* Habermas (2016) brinda com um modo específico de pensar o materialismo histórico e arquiteta novas perspectivas quanto ao estágio moderno do capitalismo e suas crises, indicando possibilidades reais de uma vivência em sociedade de forma mais democrática e emancipada.

Ao debater a função da filosofia no marxismo, ele adverte como “é tão perigoso permanecer melindrosamente no médium da pura filosofia quanto, de outro lado,

renunciar em geral à reflexão filosófica em favor da positividade científica" (HABERMAS, 2016). Além disso, ele discute e aponta os limites da evolução social, contexto em que analisa sobre o risco de obtenção de legitimações, no Estado moderno, de forma arbitrária.

Habermas evidencia uma importante preocupação com a tradição filosófica em relação ao materialismo histórico[37] e incorpora outros elementos sociais nesta sua análise, principalmente quanto ao domínio público de legitimação, ampliando a abordagem que, assim, não fica restrita em seu foco à dimensão econômica. No processo de reconstrução, a concepção de meio de produção é sobreposta pelas classes mais abstratas de trabalho e linguagem. Habermas (2016) considera que a conexão entre infraestrutura[38] e superestrutura[39] não se mostra suficiente para desvendar o capitalismo em sua concepção de incongruência com o desenvolvimento social. A partir desta análise, pontua que a aplicação de novas forças produtivas somente fica viável quando

[37] Principal concepção teórica de Karl Marx que evidencia o período de profundas mudanças experimentadas em face do contínuo processo de industrialização iniciado pelos países europeus. O processo de industrialização desencadeou outro, ou seja, de inchaço dos meios urbanos e vertiginoso aumento das desigualdades sociais. Pela concepção materialista de Marx, mas também de Friedrich Engels, as mudanças sociais que ocorrem numa determinada sociedade não são determinadas por ideias e valores, mas influenciadas pela realidade material, ou seja, o contexto econômico dos atores de determinada sociedade em questão. Assim, também as respostas para os fenômenos sociais estão associadas aos meios materiais destes atores. Marx defende que numa sociedade capitalista, o vetor de conflitos entre grupos de indivíduos sobmetidos a realidades materiais diferentes decorre das diferentes situações materiais (econômicas) que moldam atores também diferentes.
Seria esta a essência do constante conflito entre classes que ele define ser "o motor da história". Marx tinha uma preocupação adiante ao estudo dos problemas das sociedades modernas. Ele buscava uma lógica em relação ao desenvolvimento humano na trajetória histórica, tentando identificar como os meios de produção de uma sociedade eram determinantes na composição da realidade social, assim como na determinação de rumos quanto ao seu desenvolvimento.

[38] O conceito de infraestrutura de Habermas remete às das forças de produção, ou seja, o conjunto formado pela matéria-prima, meios de produção e os trabalhadores. Como reflexo, têm-se as relações de produção: empregados-empregados, patrões-empregados. É a base econômica da sociedade, em que, como propõe Marx, ocorrem as relações de trabalho, marcadas pela exploração da força de trabalho no interior do processo de acumulação capitalista.
Porém, contemporaneamente, Habermas tem defendido que a infraestrutura social da esfera pública fundamenta-se num amplo leque de entidades, desde associações com interesses claramente definidos, sindicatos, instituições culturais, grupos voltados à proteção ao meio ambiente e de animais, igrejas,... Se assemelha com a teoria comunitarista neste aspecto com as teses dos já citados Ferguson e Etzioni. Assim, a esfera pública na sociedade contemporânea ganha contornos distintos, com expansão da infraestrutura social, agregando outras esferas sociais, não se limitando apenas no foco econômico.

[39] O conceito de superestrutura remete às estratégias adotadas por grupos dominantes na consolidação e perpetuação de seus domínios, ou seja, a estrutura jurídico-política e a estrutura ideológica, representada pelo Estado, igreja e meios de comunicação, etc. Nesta estratégia, esses grupos de utilizam tanto da força (o Estado, cujo uso da força é legitimado pela ideologia) como da ideologia. Marx afirma que o Estado está sempre preocupado em manter o *status quo* e, para tanto, sempre serve à classe dominante: "As ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes; isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios de produção material dispõe também dos meios de produção espiritual, de modo que a ela estão submetidos aproximadamente ao mesmo tempo os pensamentos daqueles aos quais faltam os meios de produção espiritual. As ideias dominantes nada mais são que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são as relações materiais dominantes apreendidas como ideias; portanto, são a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante, são as ideias de sua dominação" (MARX, 1993, p. 72).

albergadas em novas formas de integração social e que o desenvolvimento social vai encontrar condições de êxito a partir de uma integração das estruturas normativas e do respaldo da participação democrática.

As influências dos debates sobre os diferentes modelos de democracias, ao longo da história mundial, na atualidade e, sobretudo, no constitucionalismo contemporâneo são claras. Contudo, longa construção teórica e aprofundados debates acadêmicas são o pano de fundo até a concepção moderna de democracia e constitucionalismo.

Habermas é considerado um dos mais importantes filósofos da atualidade e suas ideias têm influenciado o Direito Constitucional. Através da matriz discursiva do direito, supera as visões liberais e comunitárias incapazes de reconhecer uma sociedade multicultural, e preconiza uma concepção mais ampla de uma sociedade pluralista. Habermas (2016) desenvolve uma relação interna entre os direitos humanos e a soberania popular, superando os paradigmas liberal e republicano, viabilizando a existência concomitante entre autonomia privada e autonomia pública.

Habermas (2016) sustenta que o princípio da teoria do discurso, inicialmente atribuída a vontade individual, deve ter estreita conexão com o campo ético e a filosofia moral. Para ele, o saber de fundo extraído do mundo da vida é usado de forma diversa, na ação estratégica visa-se o *êxito*, e na ação comunicativa, visa-se o *entendimento* entre pessoas competentes para agir e falar, ou seja, a própria racionalidade comunicativa habermasiana. O conteúdo proposicional do ato de fala é objeto de discussão, as pessoas levam em conta informações, convicções, aceitam ou não a oferta do ato de fala e se posicionam de acordo com um princípio de validez suscetível de revisão e crítica. *O entendimento é imanente à linguagem*.

Já o agir comunicativo atribui às forças ilocucionárias[40] da linguagem orientada ao entendimento a função importante da coordenação da ação. Diante destas posições, aceitar um ato de fala depende de convenções e normas, mas também de sanção (obrigações legais, por exemplo). A diferença é que o uso ilocucionário permite discutir as pretensões de validez, uma vez que elas são ligadas a razões, não são impostas. Pode-se discutir a validade ou a legitimidade de uma norma, mas no caso da ação estratégica não há essa necessidade.

[40] Ao se dizer alguma coisa, a pessoa executa simultaneamente uma ação, um ato de fala (uma afirmação, uma promessa, uma ordem ou um pedido, por exemplo). A força ilocucionária é responsável pelo entendimento e está ligada diretamente à compreensão do significado do ato de fala e à auto-referencialidade da linguagem. O uso ilocucionário dos atos de fala possibilita discutir (racionalidade discursiva) as pretensões de validez, considerando que elas são ligadas a razões e não são impostas.

A ação comunicativa implica pretensões de validez conectadas com razões. Por isso é suscetível de *crítica* e *revisão* quanto a qualquer uma de suas *pretensões de validez*: de *verdade*[41]; a *retidão normativa* (correção com relação ao contexto normativo, que enseja relações legitimamente baseadas entre os sujeitos); a *veracidade* de sentimentos, opiniões, desejos de determinado sujeito para que o outro na interlocução possa confiar na oferta do ato de fala.

> A razão comunicativa possibilita, pois, uma orientação na base de pretensões de validade; no entanto, ela mesma não fornece nenhum tipo de indicação concreta para o desempenho de tarefas práticas, pois não é informativa, nem imediatamente prática. De um lado, ela abrange todo o espectro de pretensões de validade da verdade proposicional, da veracidade subjetiva e da correção normativa, [...]. De outro lado, ela se refere apenas às intelecções e asserções criticáveis e abertas a um esclarecimento argumentativo – permanecendo neste sentido aquém de uma razão prática, que visa à motivação e à condução da vontade. (HABERMAS, 2003, p. 21)

A primeira pretensão de validez liga-se ao mundo objetivo, através de atos constatativos; os atos regulativos remetem ao mundo social, numa atitude de conformidade ou de crítica; pelos atos expressivos, há uma conexão com o mundo pessoal, as vivências de cada um.

> No papel de cidadão do mundo, a indivíduo confunde-se com o homem em geral – passando a ser simultaneamente um eu singular e geral. O século XIX acrescenta a esse repertório [...], a dimensão histórica: o sujeito singular começa a ser valorizado em sua histórica de vida, e os Estados – enquanto sujeitos do direito internacional – passam a ser considerados na tessitura da história das nações. (HABERMAS, 2003, p. 17)

Importa notar que todos os atos de fala têm um componente proposicional. Assim, numa afirmação, há um conteúdo 'p' verdadeiro, e também nos atos regulativos e expressivos, pois eles remetem a situações, ocorrências. Quer dizer, em todos os atos de fala há a pretensão de *validade* relativa ao valor de verdade (enunciado é verdadeiro ou falso). Assim, a *validez* diz respeito ao teor do ato de fala, e a *validade* diz respeito ao conteúdo proposicional de um ato de fala. A pretensão de correção normativa remete à ocasião e à situação em que os interlocutores se encontram: importa se o ato é ou não apropriado, oportuno, ofensivo, etc. Por isso, mesmo uma afirmação se situa em um contexto normativo, ela diz respeito ao mundo das ordenações legítimas.

[41] A teoria do discurso enseja uma racionalidade comunicativa. Desenvolvida através de uma ação comunicativa (um ideal de fala), o objetivo é o entendimento mútuo fruto de uma argumentação prática. O ideal de fala pressupõe uma pretensão de validez, cujo resultado é o acordo racional intersubjetivamente controlável entre o falante e o receptor da mensagem, ou seja, é ideal porque aceito consensualmente por todas as pessoas.

Ao identificar quatro tipos de atos de fala (perlocucionário, constatativo, regulativo e expressivo), Habermas (2016) cria sua concepção de uma *pragmática formal*, que inclui os fatores da ação, linguagem, mundo da vida, validade do dito e pretensões de validez que são formais por serem imprescindíveis para a ação comunicativa, e, por conseguinte, norteada pela racionalidade comunicativa. A ação social tem duas vertentes: a ação comunicativa, que é parte essencial do aprendizado com relação aos três mundos, objetivo, social e pessoal, guiada pelo consenso; e a ação estratégica, que pode ser explícita ou encoberta (enganos conscientes e inconscientes).

Para Habermas (2016), é preciso situar-se no horizonte contextualizador do mundo da vida, familiarizar-se com as certezas do mundo cotidiano, propiciando aos participantes da comunicação meio de entendimento entre si sobre algo.

Na perspectiva dos participantes, tal entendimento não significa um processo empírico que dá lugar a um consenso fático, senão um processo recíproco de convencimento que coordena as ações a partir de motivações por razões, que tem em vista acordo válido. Reside aí aspecto central que permite manter a esperança de obter, através de esclarecimentos de aspectos formais da interação obtida por entendimento, um conceito de racionalidade que expresse a relação que mantêm entre si os momentos da razão separados na modernidade.

Com isso, passa-se a ter a partir desta perspectiva de mundo e sociedade, mais especificamente, um contraponto de Max Weber e como se estrutura a teoria weberiana em seu conjunto de ação social. Para Weber (2004, p. 3), “uma ação que, quanto a seu sentido visado pelo agente ou os agentes, se refere ao comportamento dos outros, orientando-se por este em seu curso”. Em sua obra *Economia e Sociedade*, interessante a correlação que constrói entre os planos micro e macro da teia social:

> A interpretação da ação deve tomar nota do fato fundamentalmente importante de que aquelas formações coletivas, que fazem parte tanto do pensamento cotidiano quanto do jurídico (ou de outras disciplinas), são representações de algo que em parte existe e em parte pretende vigência, que se encontram na mente de pessoas reais (não apenas dos juízes e funcionários, mas também do “público”) e pelas quais se orientam suas ações. Como tais, tem importância casual enorme, muitas vezes até dominante para o desenrolar das ações das pessoas reais. Isto se aplica especialmente ás representações de algo que deve ter vigência (ou não a deve ter). Um “Estado” moderno existe em grande medida dessa maneira - como complexo de específicas ações conjuntas de pessoas- porque determinadas pessoas orientam suas ações pela ideia de que este existe ou deve existir dessa forma, isto é, de que estão em vigor regulamentações com aquele caráter juridicamente orientado. (WEBER, 2004, p. 9) (grifos do autor)

O plano micro, ao qual se refere, indica como as relações sociais proporcionam real efeito da estrutura numa perspectiva de Estado, não apenas como ente operante que

existe em face da confiança de pessoas ou grupos, mas em face da sua reconhecida vigência. A estrutura está na crença das pessoas, mas, também, em vista da força coercitiva que exerce sobre os atores daquela relação. Decorre da autonomia que a estrutura possui a sua relação e importância com o plano micro.

Weber (2004) elaborou uma classificação com quatro tipos de ação social, que se evidenciam como os princípios metodológicos da sua sociologia: a) racional relacionada a fins; b) racional relacionada a valores; c) tradicional e, d) afetiva.

Dos preceitos da *ação racional com relação a fins* possível de se identificar duas importantes propriedades: a sua intencionalidade e ao mesmo tempo a relação entre fins e meios. Da mesma forma, a ação social pode ser um comportamento motivado ou não. A *ação racional com relação a valores* também se reveste de intencionalidade, mas não considera a relação entre fins e meios, contexto em que poderia ser motivada ou não. Com relação a diferença existente entre o comportamento tradicional e o afetivo, Weber defende que decorre da motivação envolvida, ou seja, se for um comportamento tradicional, não há intenção motivacional. A distinção entre o comportamento afetivo e a ação social com relação a valores, remete tanto a categoria de motivação como pela ausência de intencionalidade da ação, mas em sendo um comportamento afetivo, a distinção diz respeito aos valores, tanto pela categoria de motivação quanto pela ausência da intencionalidade da ação. A par destas conceituações, Weber (2004) pontua os pressupostos de intencionalidade e comportamento motivado.

Weber (2004) tem na racionalidade um instrumento para observar e compreender a ação. Assim, a racionalidade é um instrumento metodológico ou de compreensão à disposição do pesquisador. Diante destas reflexões iniciais é importante se ter presente como age o pesquisador na perspectiva da racionalidade e como será possível a sua compreensão. O ideal da racionalidade weberiana é o processo metodológico utilizado pelo observador para compreender a lógica de uma ação social em específico e estabelecer a evidência de compreensão, cujo conceito é essencial em sua obra. Não obstante, foi a partir deste conceito que Weber o emprega como meio para a instrumentalização da sociologia, estabelecendo a conexão entre o objeto da sociologia e seu observador, o próprio sociólogo.

Desta forma, a compreensão diz respeito diretamente ao próprio sentido da ação e se torna possível a partir do momento em que for possível estabelecer uma conexão do significado pretendido:

> Explicação significa, portanto, para uma ciência ocupada com o sentido da ação, algo como: apreensão da conexão de sentido a que pertence uma ação

> compreensível de maneira atual, segundo seu sentido subjetivamente visado. (WEBER, 2004, p.6)

O resultado desta análise pode representar tanto uma evidência de caráter racional como um uma compreensão intuitiva. Será racional quando possuir um sentido lógico ou matemático/econômico e a evidência é obtida por meio de uma conexão de sentido lógica/matemática, já que o observador terá a capacidade de estabelecer intelectualmente uma conexão de sentido pretendida pelo ator. A compreensão será intuitiva (não racional) quando possuir uma dimensão emocional ou artística e é utilizada nas ações sociais que não se caracterizam como racionais. O significado da ação para o observador decorre de uma experiência por ele já vivenciada, permitindo assim a compreensão de seu sentido. Nesta perspectiva, quanto mais familiarizado o observador em relação aos valores e emoções de uma determinada ação, mais clara a sua compreensão.

> Intuitivamente evidente, no caso da ação, é o que se revive plenamente em sua conexão emocional experimentada. Racionalmente compreensíveis, isto é, nesse caso, direta e inequivocadamente apreensíveis em seu sentido intelectual, são principalmente, e em grau máximo, as conexões de sentido que se encontram na relação de proposições matemáticas entre si. (WEBER, 2004, p.4)

Ideal no campo teórico enquanto ferramenta metodológica, a distinção entre as formas de compreensão não raras vezes inexiste ou acabam por se misturar no transcurso de determinada ação social. Assim, no plano fático, não há um contexto de clara separação entre a dimensão racional e emotiva.

Contudo, no campo macro, o que vale dizer que numa perspectiva mais ampla, a ideia de interconexão da compreensão racional e da intuitiva, se mostra mais palpável por envolver, como requisito, uma compreensão interpretativa capaz de explicar seus efeitos na história e nas ciências sociais.

Já anteriormente referido que a racionalidade weberiana é um contraponto às teorias de Habermas em suas incursões sociológicas e tentativas em dar sentido às posturas sociais em suas contextualizações territoriais, sociais e temporais. Como posição de Weber, importa frisar que o observador social só obterá êxito em sua busca por evidência se tiver condições de utilizar-se concomitantemente da compreensão intuitiva e da racional. A ação social no plano da observação e do experimento reveste-se de elementos que perpassam as duas formas de compreensão: “Para chegar-se a compreensão, é preciso romper os limites opacos da vivência, convertendo-a em objetivo da análise” (WEBER, 1973, p. 104).

Weber tem a racionalização como um processo de transposição do “irracional” para o “racional”. Neste sentido, defende que

> O comportamento estritamente tradicional (...) encontra-se no limite e muitas vezes além daquilo que se pode chamar, em geral, de ação orientada “pelo sentido”. Pois frequentemente não passa de 40 uma reação surda a estímulos habituais que decorre na direção da atitude arraigada. A grande maioria das ações cotidianas habituais aproxima-se desse tipo, que se inclui na sistemática não apenas como caso-limite mas também porque a vinculação ao habitual (...) pode ser mantida conscientemente, em diversos graus e sentidos. (WEBER, 2004, p. 15)

Em idêntica linha de raciocínio, mas na perspectiva apenas afetiva, faz igual ressalva a afirma que o

> O comportamento estritamente afetivo, está, do mesmo modo, no limite ou além daquilo que é a ação conscientemente orientada “pelo sentido”; pode ser uma reação desenfreada a um estímulo não-cotidiano. Trata-se de sublimação quando a ação afetivamente condicionada aparece como descarga consciente do estado emocional: nesse caso encontra-se geralmente (mas nem sempre) no caminho para a “racionalização” em termos valorativos ou para a ação referente a fins, ou para ambas. (WEBER, 2004, p. 15 (grifos do autor.)

A ascensão da racionalidade na ação social a partir do agente é compreendida como um processo de racionalização de um conjunto de ações sociais, partindo de uma condição de irracionalidade e alcançando a racionalidade ao estabelecer relação com as ações racionais, uma vez que:

> Quanto mais rigorosa a racionalidade referente a fins em suas ações, tanto maior a semelhança de suas reações perante determinadas situações. Disto decorrem homogeneidades, regularidades e continuidades na atitude da ação, as vezes muito mais estáveis do que as que existem quando a ação se orienta por normas e deveres considerados de fato “obrigatórios” por determinado círculo de pessoas. Esse fenômeno de que a orientação exclusiva pela situação de interesse, próprios e alheios, produz efeitos análogos ao que se procura impor- muitas vezes em vão- pelo estabelecimento de normas, provocou grande interesse especialmente na área econômica: pode-se dizer que foi uma das fontes do nascimento da economia como ciência. Existe, entretanto, de forma análoga, em todos os domínios da ação. Constitui, por seu caráter consciente e internamente independente, o pólo oposto de todas as espécies de vinculação interna mediante a submissão ao “costume” puramente habitual, bem como de toda a entrega a normas em que se acredita, orientando-se por um valor. Um componente essencial da “racionalização” da ação é a substituição interna do costume habitual pela adaptação planejada a determinadas situações de interesse. Esse processo, no entanto, não esgota o conceito de “racionalização’’ da ação. Pois pode suceder que esta ocorra, de maneira positiva, em direção a uma racionalização consciente de valores, porém, de maneira negativa, as custas não apenas do costume mas igualmente da ação afetiva, e finalmente também em direção ação puramente racional referente a fins e não crente em valores, as custas da ação racional referente a valores. (WEBER, 2004 p.18-19) (grifos do autor)

Em face dos conceitos de Weber sobre a racionalidade inerente às esferas microssociais, o que se percebe é que o observador precisa estabelecer dois modos distintos de análise da racionalidade para seu êxito. Uma análise deve ter a concepção do próprio observador social (numa perspectiva descendente), enquanto a outra sobre o agente social (numa perspectiva ascendente). Desta forma, o tipo ideal de racionalidade

do observador social é aquela que se utiliza de ferramenta metodológica descendente, formando um conceito de forma pura em que enquadra a situação real e o que foge a este padrão é caracterizado como desvio ou perturbação.

Estabelecer conceitualmente estas formas de utilização da racionalidade e a sua interconexão é importante para a análise quanto ao meio social atual, suas virtudes e desafios. A própria sociedade em constante evolução e relações sociais crescentemente complexas representa por si só um desafio de análise sociológica, como citado nas iniciais referências a Max Weber no presente estudo.

Ainda por oportuno, antes de retomar algumas de suas compreensões, lembrar da proposição mais recente ou de uma releitura sobre a obra de Jürgen Habermas no que concerne a uma interconstitucionalidade ou um direito em redes, de permanente e convergente diálogo na ânsia de identificar e assegurar os direitos fundamentais na perspectiva da dignidade do ser humano, e, a partir de tais compreensões, avançar na construção de uma sociedade mais justa, fraterna e solidária.

Na modernidade, com a compreensão descentrada do mundo, não há mais necessidade de buscar uma origem primeira ou uma finalidade última. A ciência, a moral, a ética, a religião, cada qual ocupa um lugar, com uma função e uma validade diferente. A legitimação recorre apenas à racionalidade comunicativa, que discute, apresenta razões e coordena a ação através de pretensões de validez criticáveis. Para Habermas (2016), há uma correlação indissociável entre modernidade, linguagem e ação, que propicia a estrutura como sociedade.

O que se pode concluir é que a razão comunicativa não se limita a dar por suposta a consistência de um sujeito ou de um sistema, mas participa na estruturação daquilo que se deve conservar. A perspectiva utópica de reconciliação e liberdade está baseada nas próprias condições da socialização comunicativas dos indivíduos, está já inserida no mecanismo linguístico de reprodução da espécie.

> Durante o agir comunicativo o mundo da vida nos envolve no modo de uma certeza imediata, a partir da qual nós vivemos e falamos diretamente. Essa presença do pano de fundo do agir comunicativo, latente e imperceptível, que tudo perpassa, pode ser descrita como uma forma condensada e, mesmo assim, deficiente, de saber e de poder. De um lado, nós nos servimos inadvertidamente deste saber, isto é, sem saber que nós o possuímos reflexivamente. (HABERMAS, 2003, p. 41)

Inegável que há obstáculos e limites a esse processo de integração pela comunicação, como a preponderância da racionalização instrumental[42] e a tendência de o

[42] A ação racional instrumental ocorre a partir de uma reflexão e ponderação entre meios e fins. Esta ponderação não está direta ou exclusivamente ligada ao sentido do valor, mas também pode ocorrer. O

sistema prejudicar a socialização comunicativa. Ainda assim, Habermas crê que a razão comunicativa não se apaga. Isso porque a sociedade não é constituída apenas pelo sistema com suas regras funcionais. Neste contexto, ele identifica um desafio importante para as sociedades modernas: “como estabilizar, na perspectiva dos próprios atores, a validade de uma ordem social, na qual ações comunicativas tornam-se autônomas e claramente distintas de interações estratégicas?” (HABERMAS, 2003, p. 45)

Indissociável a relação entre o Direito produzido e o agir comunicativo, tendo presente que a sociedade é fruto das interseções entre os sujeitos e suas interações comunicativas. Não obstante, o conceito nuclear “agir comunicativo” propõe as condições para a integração social por intermédio das forças aglutinantes de uma linguagem compartilhada intersubjetivamente. Esta integração social, por seu turno, impõe limitações pragmáticas aos atores que anseiam em utilizar as forças da linguagem, induzindo a busca do entendimento sob o prisma de critérios públicos de racionalidade. (HABERMAS, 2003, p. 45)

O Direito implica desde a origem uma competência para coagir, que deve ser legitimada. Uma vez que quem infringiu a lei impediu a liberdade de alguém. Já o Direito moderno afirma que o sujeito privado está autorizado a impedir que outros, inclusive o Estado invadam seu âmbito de liberdade. Por outro lado, o Estado moderno monopoliza os meios de constrição legítima, isto é, a aplicação de penas.

Porém as regras jurídicas devem poder ser observadas por causa de sua validade racional, devem merecer o respeito do ponto de vista moral, devem, portanto, ser legítimas, o que não é de modo nenhum contraditório com sua força coercitiva, porque essa mesma serve à liberdade universalmente efetivada. Normas jurídicas, são, portanto, ao mesmo tempo, sob aspectos diversos, leis de coerção e leis de liberdade. Nesta perspectiva, Habermas (2003, p. 46) pontua:

> Num caso de conflito, os que agem comunicativamente encontram-se perante a alternativa de suspenderem a comunicação ou de agirem estrategicamente – de protelarem ou de tentarem decidir um conflito não solucionado. Parece haver uma saída através da *regulamentação normativa de interações estratégicas*, sobre as quais os próprios atores se *entendem*. (grifo do autor)

Habermas, em diversas de suas obras, enfoca apenas se a lei foi formalmente criada por autoridade competente e, na mesma dimensão, analisa a sua força coercitiva.

---

sentido principal é a finalidade objetivada, teoria que tem entre seus postulantes Weber, e defende que determinadas ações se justificam para atingir determinados fins. Numa situação concreta, determinada decisão pode ser tomada analisando uma circunstância de obra e valor disponíveis, mas com um viés de prioridade na apreciação sobre quem será o beneficiário, aspecto intimamente ligado aos próprios princípios do capitalismo.

Não o possuindo, avalia que o Direito vincula apenas seu contexto positivado numa pretensão de justiça e legalidade jurídica. Ele identifica o procedimento racional do processo legislativo como primeiro critério de legitimidade. Neste sentido, conclui que quanto menos legitimada uma norma, maior será a sua dependerá no aspecto de intimidação, poder das circunstâncias, costume ou mero hábito.

Uma ordem jurídica legítima deve garantir para cada um as mesmas liberdades; leis morais preenchem por si essa condição, mas leis jurídicas precisam ser assim estabelecidas pelo legislador político tendo presente sua intenção de entendimento e não privilégio próprio, para que assim sejam aceitas por todos os participantes. Assim, no conceito de Direito já está instalado o princípio democrático de que a sua legitimidade só pode ser assegurada pela aceitabilidade de suas regras por parte de todos os cidadãos livres e iguais.

A razão comunicativa não oferece normas imediatas de ação, mas orienta a ação através de possíveis argumentações (discursos) e permite a distinção entre aquilo que é digno de ser conservado e aquilo que deve ser criticado. Reforça assim a necessidade de justificar para o interlocutor as normas segundo as quais age, caso o interlocutor as questione. Cada ator social age já antecipando a previsível resposta do outro e deve poder legitimar sua ação, caso seja necessário. Essa reciprocidade de princípio gera uma força vinculativa entre os agentes e estabiliza as ordenações sociais realizadas através do direito positivo.

Este é um aspecto importante que será melhor analisado adiante e denota a oportuna abordagem do princípio da solidariedade nas relações sociais e também suas imbricações com o Direito, porquanto indissociável das próprias constituições. Neste aspecto, Habermas, ao bem delinear que nas interlocuções com qualquer outro indivíduo, devemos nos colocar na posição do outro, não crava uma conclusão necessariamente demeritória para a ação estratégica e nem que a ação comunicativa seja, *per si*, a ideal.

Habermas propõe em sua evolução doutrinária, posição endossada pela professora Silveira (2017), uma reestruturação intersubjetiva da racionalidade. Mais do que conceitos, defende um permanente diálogo entre os indivíduos envolvidos numa determinada entidade, sociedade ou organização, em que na proposição de deliberação haja esta intersubjetividade permanente da racionalidade capaz de levar em conta as diferenças inerentes ao grupo, sem, contudo, ser impossível uma decisão democrática, mesmo quando presentes a ação comunicativa ou até mesmo a estratégica.

Reside neste ponto a fundamental atuação do princípio da solidariedade para que numa situação fática, em que determinado indivíduo possa estar se utilizando da ação

estratégica, venha a conciliar interesses alheios em face da incidência do princípio da solidariedade, representando, assim, uma decisão democrática e legitimada sob o prisma da participação, representação e deliberação.

No Estado de Direito o poder se estrutura juridicamente em diferentes formas, mas reflexo do poder político.

> A normatividade social é pressionada externamente por um poder administrativo não domesticado juridicamente e pelo impulso da produtividade econômica. Diferentemente da integração social através do agir comunicativo, os atores são integrados também de modo não necessariamente intencional, às suas costas, sistemicamente. (LUCHI, 2017)

De um lado o Estado de Direito pode ser visto como uma estrutura que coloca prevenções contra o assalto do sistema de Direito por parte de um poder não domesticado, antagônico com a necessidade de legitimação do direito. De outro lado os mercados e a burocracia estatal são integrados na vida social-comunicativa através do direito privado e do direito público. Na inexistência de normas de validez social, o Direito deve ser respaldado comunicativamente por cidadãos livres e iguais. Contudo, isso não é regra, não há garantia de necessário equilíbrio. Não há como assegurar que não haja interesses inseridos nas normas conflagrados pelo poder.

Habermas (2003) considera o Direito incompetente, nas sociedades modernas, de assegurar a integração social em face da pressão de imperativos funcionais da reprodução social. Para ele, as realizações econômico-administrativas não podem se furtar a processos de discussão, nos quais os cidadãos exercem sua autodeterminação. Ele assevera que somente o sistema de direitos, com linguagem adequada, pode transformar imperativos moral-públicos em imperativos funcionais:

> A autocompreensão normativa pode ser desmentida através de fatos sociais que intervêm no sistema jurídico a partir de fora. Aqui facticidade e validade encontram-se numa relação externa, pois ambos os momentos, o das implicações de sentido do direito vigente e o das limitações sociais, às quais as decisões jurídicas estão submetidas de fato, podem ser descritos isoladamente. (HABERMAS, 2003, p. 55)

Ainda que não seja tão diretamente abordada nesta obra, Habermas inicia a análise na relação entre democracia e direitos fundamentais. Ele supera a tensão entre a originariedade - entre a democracia e direitos fundamentais - quando abarca concepções individuais de vida digna com valores sociais coletivos e defende uma coexistência harmônica, sem sobreposição duma sobre a outra. Ao reconhecer direitos fundamentais individuais, mas também a dimensão dos interesses universais, Habermas (2003, p. 58) supera a tensão entre legitimidade e legalidade e destaca valores e identidades culturais, morais e religiosas típicas de uma sociedade plural. Com isto contribui decisivamente

para uma reconstrução do Estado Democrático de Direito a partir de uma complementaridade entre direitos humanos e democracia que possui enorme importância na atualidade.

Ao identificar uma “nação de cidadãos”, autônomos, participativos e independentes, Habermas constrói o conceito de *patriotismo constitucional* e enfoca o impacto do agir comunicativo nas sociedades modernas:

> Sob condições modernas de sociedades complexas, que exigem um agir conduzido em larga escala por interesses e neutralizado do ponto de vista normativo, surge uma situação paradoxal, na qual o agir comunicativo *não-circunscrito* não está em condições de carregar seriamente o fardo da integração social, nem, tampouco, de livrar-se dela. Se depender dos próprios recursos, ele apenas consegue domesticar o risco de dissenso embutido nele, porém através de uma intensificação do risco, ou seja, prolongando os discursos. (HABERMAS, 2003, p. 59 – grifo do autor).

A sua teoria consegue que cidadãos estranhos entre si tomem consciência que são ao mesmo tempo autores e destinatários de seus direitos, levando a uma participação ampla da comunidade, dentro de princípios de liberdade e igualdade e respeito aos direitos fundamentais, com o que surge o paradigma democrático-procedimental, com grande influência no sistema de direitos, e origina a teoria constitucional.

Contudo, enquanto prática social, é tênue a linha que separa a ação comunicativa da estratégica como prática. Ambas possuem conotação democrática, porquanto permitem participação e deliberação. Assim, a singular diferença reside na forma em que tal processo se desenvolve e o resultado que produz.

Heidegger (2012) fundamenta a estratégica sob uma perspectiva coletiva em que a linguagem é tida como mecanismo mediador da ação, enquanto que na ação comunicativa, ele entende que há, ainda, outros elementos que qualifica como ricos.

A partir de uma perspectiva idêntica, Habermas potencializa o critério de emancipação ao se referir a política deliberativa, como passo adiante à conceituação de Heidegger. Habermas reconhece a dificuldade em estabelecer uma racionalidade comunicativa nos lugares de fala em face da desproporcionalidade de comunicação entre o que definiu de mundo da vida e o sistema, mas, mesmo assim, considera necessária. Ele defende que cabe à sociedade o papel de protagonista no sistema político na busca por posições de consenso.

A construção do entendimento através da linguagem que pressupõe valores comuns e conceitos, pode parecer mais adequada as pessoas dentro de determinada estratégia que consideram mais apropriada naquela circunstância temporal e daquela sociedade. Portanto, tendo a refletir o ambiente social e histórico daquele contexto. Diferentemente, a

construção pela ação comunicativa pressupõe “maior neutralidade” e domínio mais amplo sobre todo o processo de deliberação. Nesta perspectiva, os indivíduos não tomam uma ou outra estratégia como a correta, mas se posicional, considerando, sobretudo, o contexto em que determinada proposição é determinante do pensamento para se chegar a ela e clara dependência do elemento consensual entre as partes para a sua deliberação.

Habermas pontua a ação comunicativa como antídoto ao poder de dominação que se manifesta em microprocessos da interação humana na sua relação com as instituições. A plena liberdade na tomada de decisão, sem qualquer forma de coação (tida aqui como estratégica), seria meio condutor para o estabelecimento da razão e, como consequência, o atingimento de entendimento razoável para a coletividade. Neste sentido pontua Habermas (2012, p. 527): “[...] as condições sancionadoras que se acrescentam à pretensão imperativa de poder são substituídas pelas condições racionalmente motivadoras próprias à aceitação de uma pretensão de validade criticável”.

Na conceituação sobre o agir comunicativo, ele enfatiza:

> “[...] Com a determinação da “busca irrestrita de fins ilocicionários”, devem ser excluídos casos de um agir que se mostre estratégico, mesmo de forma latente: ou seja, casos em que o falante, *de maneira discreta*, emprega êxitos ilocucionários para fins perlocutivos”. (HABERMAS, 2012, p. 528 – conforme o original)

O esforço da prática social na construção de consensos evidencia que a razão e a verdade na teoria da ação comunicativa já não podem representar valores absolutos, mas que devem ser absorvidas como procedimentos e regras do fixo, estas também previamente fixadas por consensos. Esta concepção difere da ação estratégica conduzida pela fala, em que há processos interacionais envolvendo os sujeitos e onde os participantes harmonizam entre si seus planos individuais de ação para um plano de dimensão coletiva.

Como o propósito da presente pesquisa é de analisar qualitativamente a forma de deliberação utilizada pelo Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz, esta abordagem tem como pressupostos as construções anteriores sobre modelos de democracias, tipos de racionalidade. Para tanto, tendo-se por base as teorias de Habermas, pontuar acerca das deliberações do Conselho de Saúde do município de Vera Cruz a partir do conteúdo constante em suas atas no ano de 2017 e da participação nas suas reuniões.

4 AS FERRAMENTAS DEMOCRÁTICAS UTILIZADAS NA TOMADA DE DECISÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE VERA CRUZ

Já foi referido que o propósito central do presente estudo é averiguar as condições em que ocorre a deliberação no Conselho Municipal de Saúde do município de Vera Cruz. Para tanto, o recorte feito diz respeito a participação em reuniões e análise das atas das reuniões realizadas ao longo de 2017. Neste contexto, o objetivo é analisar a forma de tomada de decisão desde a formulação da pauta das reuniões, a participação dos conselheiros e a deliberação final em si.

No caso do presente estudo junto ao Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz, serão feitas considerações acerca da lei municipal que cria o Conselho bem como examinadas atas de 15 reuniões, sendo 12 ordinárias e três extraordinárias, realizadas em 2017. De igual forma, feitos apontamentos e análise de percepções em face da participação em reuniões.

4.1 O deslocamento constitucional do âmbito de tomada de decisão: o espaço local

Antes de adentrar no objetivo central, necessárias algumas abordagens sobre espaço público no âmbito das competências federativas assim como os espaços de participação popular em seu contexto local, contexto em que se insere a própria atuação dos conselhos municipais e, por conseguinte, o da Saúde.

Em idêntico contexto, a par dos conceitos até aqui desenvolvidos sobre ação estratégica e ação comunicativa presentes no cotidiano das complexas relações sociais, dos princípios e modelos de democracia bem como da fundamental importância da prática dos princípios de solidariedade, fundamentar a análise sobre a forma de deliberação presente nas decisões do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz e seus reflexos, tanto para a democracia, como, e, principalmente, para as pessoas atingidas por atuação no âmbito de uma sociedade local: o município.

Krell (2003, p. 69) assevera que a cooperação intermunicipal aumenta a esfera de influência da democracia local, observando, ainda, que desta forma,

> os Estados podem subdividir seus territórios em regiões administrativas e microrregiões, "exortando" os entes locais para se associarem nas respectivas regiões e, assim, possibilitarem uma colaboração horizontal (municípios entre si) e vertical (Estado-municípios). Nessas condições, uma tal estrutura de associações intermunicipais pode ser utilizada para a delegação de tarefas e funções do próprio Estado, mediante a celebração de convênios. (KRELL, 2003, p. 69-70)

Este aspecto é interessante se analisado no âmbito da saúde, objeto do presente trabalho. Apesar de, neste caso, a ideia de cooperação intermunicipal passe por esforço associativo ou consórcio intermunicipal, a questão revela-se de relevância na medida em que fortalece o espaço local. Não menos importante, a participação e a fiscalização em consórcio intermunicipal de saúde, como é o caso do município de Vera Cruz como membro integrante do Cisvale – Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Pardo –, requer a atuação do Conselho Municipal de Saúde. Esta atuação se dá tanto em linhas amplas (a participação em si), como em questões pontuais como na definição de estratégias e ações para atacar e atender determinada demanda, ou seja, como a definição de uma "oferta" extraordinária de consultas e exames em determinada especialidade, por exemplo.

Neste sentido, interessante se analisar o âmbito de autonomia e, ao mesmo tempo, dependência dos municípios. Krell (2003, p. 83) enfatiza o conceito de autonomia municipal:

> [...] o conceito de autonomia municipal vigente até hoje no Brasil tende a restringir a um mínimo as possibilidades de controle e orientação dos governos locais. [...] Esse preceito arcaico de autonomia opõe-se a um federalismo cooperativo que tem por objetivo a atuação coordenada dos entes federados e visa à diminuição e à compensação das dificuldades causadas pela distribuição vertical das competências.

Neste contexto, ele é categórico ao afirmar que a autonomia municipal melhora a eficiência na prestação do serviço público:

> Sem dúvida, a autonomia municipal constitui um fator importantíssimo para uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos e para a democratização das estruturas políticas da sociedade. [...] os Estados membros deveriam ter o poder de estabelecer certas "tarefas obrigatórias" (*Pflichtaufgaben*) para seus municípios e garantir o cumprimento das mesmas mediante um sistema de financiamento e fiscalização. (KRELL, 2003, p. 84)

Não menos importante, ele reconhece na cooperação uma das razões desta mais eficiência:

> Uma verdadeira cooperação administrativa das três esferas estatais brasileiras deve ter por fim principal o melhoramento da qualidade dos produtos administrativos finais para os cidadãos. Essa cooperação pode ser efetuada de diferentes formas, sendo a mais utilizada a da celebração de convênios administrativos. (KRELL, 2003, p. 85)

Outra causa para uma maior eficácia na prestação de serviços públicos é atribuída ao processo de descentralização:

> Especialmente nos países de estrutura federalista, as esferas superiores de governo costumam delegar uma parte de suas tarefas e seus serviços a esferas

> inferiores, geralmente as prefeituras locais. A razão para essa prática é aliviar a estrutura administrativa superior e entregar determinados serviços a um nível de governo mais próximo da população, facilitando assim o controle da comunidade sobre a qualidade e a eficiência da prestação dos mesmos (*accountability*) (KRELL, 2003, p. 86)

No mesmo sentido é a posição de Dowbor, ao enfatizar que as decisões tomadas no âmbito municipal aproximam o cidadão e estimulam a sua participação:

> Em particular, ao se deslocar boa parte das iniciativas do desenvolvimento para o nível local, aproxima-se a decisão do espaço onde o cidadão pode efetivamente participar, enfrentando em particular a questão das periferias urbanas que se tornaram a forma dominante de manifestação da nossa tragédia social.
> [...] Essa visão constitui um deslocamento de perspectiva. De certa maneira, deixamos de olhar o município como o lugar distante, onde os projetos do governo central ou as iniciativas da grande empresa devem chegar, para considerar o município como bloco básico de construção do conjunto. (DOWBOR, 2008, p. 85)

Ao defender que a municipalização é uma das formas de descentralização mais empregadas no sistema federativo, notadamente a partir da década de 1990 e reconhecendo não haver a devida correspondência de transferência de recursos (KRELL, 2003, p. 88), ele destaca ganhos também para a própria democracia:

> Normalmente se associam três atributos à descentralização: a democratização do exercício do poder, o aumento da eficácia e da eficiência da ação governamental e o incentivo a inovações administrativas. A obtenção dessas vantagens, no entanto, depende das condições sociais, econômicas e políticas existentes em determinado país e tempo histórico. (KRELL, 2003, p. 87)

Aliás, quanto ao crescente ônus repassado aos municípios e a reconhecida falta de correspondentes recursos, Krell defende, com “inspiração” no modelo alemão, pontos específicos a serem delimitados com os respectivos instrumentos para a execução de competências comuns:

> • Instituição de "tarefas obrigatórias", a serem cumpridas pelos municípios mediante instalação e manutenção de serviços públicos de qualidade;
> • Fixação da cooperação intergovernamental (vertical) para o exercício das diferentes funções nas estruturas existentes das microrregiões estaduais;
> • Uso obrigatório da colaboração intermunicipal (horizontal);
> • Controle da prestação efetiva do serviço e utilização dos recursos transferidos através de conselhos setoriais;
> • Descrição nítida das condições sob as quais a responsabilidade da execução e do controle do respectivo serviço passa a ser do município, da microrregião, de um consórcio ou da administração estadual;
> • Efetivação do princípio da susidiariedade;
> • Obrigatoriedade da previsão dos respectivos recursos para a delegação de tarefas da União para os Estados e municípios (KRELL, 2003, p. 174-175).

Em outra obra, o autor reitera a necessidade de um pacto federativo, previsão das respectivas competências e formas de financiamento:

> Há quem considere o essencial no federalismo a “preservação política simultânea da unidade de objetivos de um povo e a diversidade espacial de seus interesses,

> compatibilizados na forma de um pacto constitucional" que defina os respectivos limites. Numa visão mais empírica, outros sublinham a "natureza de barganha pragmática" do federalismo, que faz com que o pacto federativo pode "assumir infinitas formas legais e institucionais dependendo das condições de sua negociação em cada momento e em cada lugar". (KRELL, 2008, p. 39-40)
> São basicamente três tipos de competências referentes às tarefas públicas a serem cumpridas pelos governos de diferentes entes que integram uma Federação: a competência *decisória*, que envolve o planejamento das medidas, a elaboração das respectivas normas jurídicas e o controle da sua execução; a competência *executória*, que consiste no direito e no dever de um nível governamental de executar uma função pública; e, por fim, a competência de *financiamento*, que corresponde ao dever de uma esfera do governo de arcar com as despesas ligadas diretamente ao cumprimento da função. (KRELL, 2008, p. 41-42)

Especificamente em relação ao sistema federativo brasileiro, Krell defende que a Constituição de 1988 introduziu o modelo de federalismo cooperativo, apontando como fundamental para seu êxito a constante busca do princípio da solidariedade funcional:

> O Brasil seguiu o modelo do federalismo *cooperativo*, o que, segundo Bercovici, "se justifica pelo fato de que, em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o estruturado pela Constituição de 1988, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional", o que torna o federalismos cooperativo "o federalismo adequado ao Estado Social".
> [...] Não há dúvida que a criação do art. 23, com seu parágrafo único, e a posterior inserção do art. 241 no texto da Lei Maior expressam a nítida vontade do Constituinte originário e reformador brasileiro de introduzir no país o modelo de federalismo *cooperativo*, que tem por fim melhorar a colaboração entre União, estado e municípios, através da coordenação no exercício das diferentes tarefas e da compensação de recitas financeiras. A própria ideia da cooperação mostra-se forte em vários pontos do texto constitucional.
> [...] Para este fim, o Brasil deveria buscar mais a realização do princípio da *solidariedade funcional* entre as diferentes esferas de competência administrativa e estabelecer um equilíbrio dinâmico, cuja consequência poderia ser até uma "abolição da rígida partilha de competências". Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em decisão recente, referindo-se à competência comum dos três níveis governamentais estabelecida pelo art. 23, II, CF, sentenciou que "o *federalismo cooperativo* acolhido pela Carta Política de 1988 consagrou a *solidariedade* das pessoas federativas em relação à saúde publica (...), impondo-lhe o dever de prestar, solidariamente, assistência farmacêutica e médico-hospitalar aos doentes necessitados". (KRELL, 2008, p. 48-50)

Indicando uma análise sob a perspectiva municipal, ele pontua a necessidade de uma articulação clara e efetiva entre os entes estatais, assegurando maior eficiência e evitando o desperdício dos parcos recursos disponíveis:

> O exercício correto dessas competências comuns exige uma melhor articulação políticas entre as diferentes esferas estatais para a prestação desses serviços, a fim de impedir o desperdício de recursos públicos e a superposição de funções. Ao esmo tempo, torna-se cada vez mais duvidoso se deverá haver a tentativa de uma *descrição nítida* das condições sob as quais a responsabilidade de execução e controle de determinado serviço passa a ser exclusivamente do município ou do estado federado. (KRELL, 2008, p. 55)

Dowbor vai além na sua análise. Ele concorda sobre os efeitos benéficos da utilização dos recursos disponíveis em nível de administração municipal, para dar ênfase, também, aos reflexos em questões de ordem de desenvolvimento fruto desta atuação local, bem como dos esforços de cooperação.

> [...] as novas orientações apontam para a articulação horizontal dos atores sociais dentro do município, e para as formas intermunicipais de gestão (por exemplo, consórcios intermunicipais de saúde, comitês de bacias hidrográficas, conselhos regionais de desenvolvimento, redes de cidadãs-irmãs), permitindo articulações regionais complexas. O resultado é que as próprias comunidades deixam de ser "pequenas demais" para serem viáveis, pois podem se articular de maneira criativa e diferenciada nas diversas territorialidades. O ponto-chave aqui é a iniciativa, o sentimento de apropriação das políticas, que é desenvolvido ao espaço local, onde as pessoas podem participar diretamente, pois conhecem a realidade e a escala de decisão coincide com o seu horizonte de conhecimento.
> [...] Isso muda profundamente o que poderíamos chamar de cultura do desenvolvimento. Uma comunidade deixa de ser um receptor passivo de decisões longínquas, seja do Estado que vai "doar" um centro de saúde, ou de uma empresa que chegará e poderá "dar" empregos. O desenvolvimento deixa de ser uma coisa que se espera pacientemente, torna-se uma coisa que se faz, inclusive no aspecto da organização dos aportes esternos. A cidadania política é complementada pela cidadania econômica e gera-se o sentimento de apropriação e domínio da sua própria realidade. (DOWBOR, 2008, p. 88)

Nesta perspectiva, investiga, ainda, os efeitos positivos em diversas áreas que melhoram a qualidade de vida da população:

> A imagem da qualidade de vida nos remete a um bairro agradável, com razoável prosperidade, saúde, riqueza cultural, equidade e segurança: grande parte dessas coisas se organiza localmente, e ter uma economia gerida por resultados implica que esses resultados sejam em grande parte determinados pelas comunidades criativas e diferenciadas que temos, e não necessariamente reproduzindo um modelo padrão decidindo de cima. Assim, ao associarmos desenvolvimento local com o conceito de cultura do desenvolvimento estamos apontando para uma reconciliação entre a democracia política e a democracia econômica. O possível outro mundo vai exigir também uma outra ciência econômica que incorpore estas dimensões. (DOWBOR, 2008, p. 91)

Leal e Bitencourt (2017, p. 111), porém, questionam a autonomia local no federalismo brasileiro. Para eles, referindo-se ao município, seu papel e sua autonomia,

> a hipótese que é a formatação do federalismo brasileiro, não distinguiu formalmente ele dos demais entes federativos, contudo, a forma em que se deu a distribuição de competência e mesmo a arrecadação financeira dos entes, é possível afirmar que o município restou enfraquecido, ou, em outras palavras, pode-se dizer que não é «tão autônomo assim», fato esse agravado pela importância que o município assume no âmbito da construção e controle de políticas públicas, ante sua proximidade direta com os cidadãos, o que o coloca em uma situação de descompasso em relação às atribuições recebidas e as reais condições para sua concretização. (LEAL, BITENCOURT, 2017, p. 112) (grifo do autor)

Ao melhor conceituar soberania e autonomia, eles apontam o que parece ser uma contradição na situação fática atual, ou seja, uma competência mínima da União, mas que

na prática tem assumido o papel de formulação de políticas públicas que acaba empurrando aos estados e municípios, sem a correspondência orçamentária.

> Daí pode-se extrair uma necessária relação entre soberania e autonomia na Federação brasileira. Para distinguirmos com maior clareza o que significa, o Estado federal (representado pela União) e o que significa Estado-Membro, estes dois conceitos são fundamentais, no caso brasileiro, também o município. Diz-se que a soberania é atributo do Estado Federal, que detém o poder/dever de manter a unidade federativa como um todo, o que lhe confere «poder»- soberania sobre os demais membros do pacto federativo. Já a autonomia é nota características dos demais entes, haja vista que reflete e representa a idéia de descentralização, nos limites, é claro, da própria soberania. Assim, a autonomia é a possibilidade de coordenação desses entes, tanto administrativa, como política e financeiramente.
> [...] se observa a relação de coordenação e não subordinação entre os entes federativos, e diante das distintas fontes de poder Estatal uma complexa distribuição de competências entre os entes. Em tese, a União com competência reduzida, traduziria uma maior competência dos Estados-membros e Municípios, logo, também haveria uma maior autonomia, julgando-se que a União teria um mínimo de competência no sistema Federalista. (LEAL, BITENCOURT, 2017, p. 114-115) (grifo do autor)

No mesmo sentido, Leal e Bitencourt destacam o reconhecimento constitucional da autonomia político-administrativa e financeira, ressalvando, ainda, que o sistema federativo brasileiro teve reconhecido seu status de princípio fundamental na Constituição de 1998:

> Aqui já se ressalva a grande particularidade do federalismo brasileiro que se pretende enfrentar, no direito constitucional brasileiro é o status e a autonomia político-administrativa e financeira que a Constituição (sobretudo a de 1988) reconhece aos Municípios, fazendo com que a federação brasileira não tenha similares em termos de direito comparado, tema que devido a sua importância a este estudo será objeto de análise do próximo tópico. Lembrando ainda que a Constituição brasileira cuidou de atribuir a Federação o status de princípio fundamental, ao lado de outros como dignidade da pessoa humana, cidadania e soberania. Ao elevar a Federação ao patamar de princípio fundamental Bastos entende que «O princípio federativo é uma das vigas mestras sobre as quais se eleva o travejamento constitucional»10. É mesmo tão encarecido e enfatizado pela Lei Maior, a ponto de ser subtraído da possibilidade de ser alterado até mesmo por via de emenda constitucional, daí dizer que é uma Cláusula Pétrea, ou seja, constitui uma limitação material ao exercício do Poder Constituinte derivado, que fica impossibilitado de abolir a forma de constituição da Federação brasileira, [...] (LEAL, BITENCOURT, 2017, p. 116) (grifo do autor)

Outro aspecto destacado é o de complementariedade entre os princípios republicano e federativo:

> [...] o princípio republicano e o princípio federativo se completam, na medida em que um determina e estabelece a forma de governar, enquanto o outro determina a forma de Estado a ser governada. Como visto anteriormente, o governo deve ser voltado ao povo brasileiro, daí a adoção da democracia como forma de regime da República Federativa do Brasil. (LEAL, BITENCOURT, 2017, p. 118)

Ao mesmo tempo em que enfatizam o reconhecimento constitucional da autonomia, os autores, citando Meirelles (2008), reforçam a contradição entre o ideal prescritivo

extraído da Constituição Federal de 1998 e a contradição no âmbito da realidade fática enfrentada pelos municípios:

> Entre inúmeras críticas que o autor dedica-se no texto, pode-se elencar como as principais a nosso juízo: não há poder judiciário municipal, restando o Poder Judiciário estruturado em nível Federal e Estadual; a falta de representatividade do interesse municipal na formação da vontade federal (pois Senado é composto por representantes do Estado); o fato do município não ter força política no âmbito da federação brasileira, recebendo reduzidas atribuições legislativas no âmbito das competências; Ainda podem sofrer intervenções dos Estados-membros de forma excepcional, mas eles próprios não podem intervir, por razões óbvias pois se os municípios integram o território dos Estados, continuam a ser divisões político-administrativas dos seus respectivos Estados-membros; também ressalta o fato de a criação de um município, por exemplo, seguir na dependência de edição de Lei Estadual para seu reconhecimento. (MEIRELLES, 2008 apud LEAL, BITENCOURT, 2017, p. 119)

Apesar de reconhecer e endossar em boa parcela as críticas, eles enaltecem a ruptura da tradição constitucional anterior que conferia um status de igualdade aos municípios dentro do sistema federativo brasileiro.

> Por maiores que possam ser às críticas as particularidades conferidas ao município como entre federativo, o que justifica dizer que a Federação brasileira tem por tal motivo um caráter *«sui generis»*, não se justifica uma leitura *contra legem*, quanto ao staus jurídico conferido ao Município pela Constituição de 1988, demonstrando inclusive ao romper com a tradição constitucional anterior que o fez deliberadamente para conferir posição igualitária aos municípios no âmbito da Federação brasileira. Assim, também uma leitura do Texto Constitucional nos faz extrair quais as possibilidades consideradas pelo Constituinte ao discorrer sobre a autonomia municipal. (LEAL, BITENCOURT, 2017, p. 120) (grifo do autor)

Ao enfatizar a autonomia dos municípios para a elaboração da Lei Orgânica, ainda que feita a ressalva de que trata em grande parcela de reprodução obrigatória, Leal e Bitencourt (2017, p. 120-121) apontam os conteúdos de interesse local:

> [...] o conteúdo do que constitucionalmente chamamos de interesse local, pode-se citar a competência dos serviços públicos locais, questões atinentes a chamada vida urbano, o que envolve trânsito, gestão de locais públicos, transporte, saúde, água, saneamento, cabendo na competência sobre educação a educação primária, conservação e sinalização das vias públicas, recolhimento de lixo urbano, entre outros. (LEAL, BITENCOURT, 2017, p. 121)

Conforme visto até aqui, a saúde está entre as competências dos municípios. Ainda que não de forma exclusiva, é nos entes municipais que os problemas ocorrem e são demandados e que acabam exigindo elevado comprometimento dos recursos públicos municipais, fato público e notório[43]. De igual sorte, cabe aqui reforçar, que a correspondência financeira de parte dos estados deixa a desejar tanto no percentual

[43] São públicos e notórios tanto o elevado comprometimento dos recursos municipais com a saúde quanto o atraso e/ou o não repasse por parte de estados e da União. Igualmente público e notório o comprometimento de índice muito inferior dos estes estadual e nacional com a saúde. Importa aqui registrar, ainda, que os atrasos nos repasses de recursos foram abordados em diversas reuniões e, portanto, constam das atas das reuniões do Conselho Municipal de Saúde ao longo do ano de 2017.

destinado quanto na efetividade dos repasses. A mesma circunstância se observa em nível nacional, em que a União formula políticas e programas, induz e conclama os municípios em sua adesão, mas não raras vezes atrasa os respectivos repasses financeiros[44] ou os deixa de transferir. Aliás, esta dependência também já apontada por Leal e Bitencourt (2017, p. 124):

> [...] financeiramente os municípios continuam dependentes dos recursos advindos do Estado e da União e indiscutivelmente tal situação acaba influenciando em uma indução verticalizada de políticas. Isso se dá tanto no cenário político com a influência na aprovação de leis, no gerenciamento das receitas, bem como com a criação de obrigações que os municípios não tem recursos suficientes para gerir26. Outro fator relevante dessa verticalização está nas competências comuns, especialmente aquelas que se referem a políticas sociais, que permite que a União com a maior capacidade econômica concentre em suas mãos a tarefa de regular e coordenar os objetivos, as metas que deverão ser cumpridas pelos municípios. Na prática, para receber as já referidas receitas voluntárias, os municípios devem aderir as políticas nacionais através de convênios e acordos bilaterais impostos de cima para baixo, ainda que contem com contrapartida dos municípios, os valores expressivos são oriundos da União. O argumento que tal adesão não é vinculativa, não deixa de ser uma falácia haja vista a dependência dos repasses federais, colocando-os em uma posição de certa forma induzida. Não se está defendendo que não sejam de extrema relevância a nacionalização dessas políticas, o que é de extrema relevância, especialmente em se tratando de um federalismo cooperativo, contudo, a unidade nacional deve conviver com a descentralização da execução das políticas públicas, especialmente em relação a sua complementaridade27. Dessa forma, pode-se dizer que mesmo juridicamente autônomo, não é considerado tão autônomo em termos práticos, [...].

Inegável, pelo até aqui construído, que como afirma Hermany (2007), a importância do empoderamento[45] local com a efetiva descentralização administração que, desde que acompanhada da adequada transferência de recursos, provoca reflexos substanciais na democracia, de maior participação popular, maior eficiência administrativa, melhora o nível de desenvolvimento e, enfim, do exercício da cidadania que redunda em ganho de qualidade de vida.

O reconhecimento de um Estado Democrático de Direito perpassa pela presença e efetividade destas qualidades, produzindo maior justiça social e uma sociedade mais solidária. Neste contexto, interessante destacar análise de Bonavides (1998, p. 190) que entende que o Estado de Direito não é nem forma de Estado nem forma de governo. Para ele, é um *statu quo* institucional que espelha a confiança que os cidadãos depositam nos

[44] Na reunião de 07/03/2017 foi relatado que o ESF de Vila Progresso ainda não havia sido habilitado pelo Ministério da Saúde (situação que persistia desde 2014) e que isso representava um ônus de R$ 70 mil mensais suportados pelo Município.

[45] A obra de Hermany, sobre o empoderamento local, exigiria uma abordagem em capítulo próprio, mas não é o foco principal do presente trabalho. O que importa, em breves linhas, é ressaltar a ideia de fortalecimento dos poderes locais para dar conta das demandas constantemente apresentadas. Fortalecimento, ainda no âmbito público, dos conselhos e demais esferas deliberativas, mas, também, de entidades e organismos não-governamentais. O empoderamento local na perspectiva de oferecer as soluções almejadas pela coletividade e a busca do respaldo necessário junto aos demais entes federativos o que, neste aspecto, invariavelmente aponta para o correspondente repasse dos recursos necessários.

governantes enquanto garantidores dos direitos e liberdades fundamentais do homem e da sociedade.

A previsão constitucional de implantação de conselho municipais, como espaços de democratização da gestão pública, contribui para conferir maior legitimidade às decisões tomadas no âmbito de suas áreas de atuação.

4.2 A propensão à formação de solidariedade em ambientes democráticos

A atuação cotidiana do cidadão tem reflexos no contexto social em que vive e na construção de uma sociedade democrática. O meta-princípio da dignidade da pessoa humana irradia todo o ordenamento jurídico e o princípio da solidariedade, expresso na Constituição Federal de 1998, tem importante papel de transformação das relações pessoais, familiares e sociais no exercício de uma efetiva cidadania. Aliás, não sem razão que a Carta Magna brasileira é considerada a constituição cidadã e social, porquanto a preocupação do constituinte em assegurar direitos sociais, mas, também, prever formas e mecanismos bem como estimular a participação do cidadão na construção de uma sociedade mais justa e solidária. Nestas referências iniciais, importa ter presente que o princípio da solidariedade precisa alcançar tanto as relações com entes estatais como nas relações privadas, o que, forçosamente, representa reconhecer a sua incidência nas relações empresariais, nos embates judiciais e até mesmo efeitos intergeracionais, como no âmbito das discussões envolvendo o meio ambiente e direito previdenciário, por exemplo. A questão de relevo, contudo, e pretensão para aqui ser abordado e demonstrado, é que o princípio da solidariedade não se efetiva apenas por previsão constitucional ou normativa. Nem tampouco a sua incidência permite fechar-se sob um rol taxativo. A efetividade do princípio da solidariedade impõe uma mudança de postura, um novo paradigma cultural de exercício da cidadania para servir de pilar a um efetivo Estado Democrático de Direito.

O fundamento do princípio da solidariedade na Constituição Federal está no art. 3º, inciso I. Trata-se de norma programática que traça as metas que deverão nortear as políticas públicas do Estado brasileiro:

> Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária. (BRASIL, 1988).

A constitucionalização de metas visando a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades, evidencia a preocupação do constituinte em consagrar o princípio da solidariedade, elevando-a ao nível de fundamentação das relações intersubjetivas na

sociedade. Com isso, a solidariedade deixa de estar num plano da transcendência para alçá-la ao mundo dos acontecimentos, na complexidade e concretude das relações. Passou, portanto, a ser consagrada no mundo jurídico a necessidade da colaboração intersubjetiva sem o egocentrismo do individual, mas sim, a interação contínua entre o individual na concepção do coletivo.

Sarlet (2006), ao identificar as diversas dimensões dos direitos fundamentais nas etapas de sua positivação, pontua como direitos de primeira dimensão os direitos de liberdade e de participação política; como de segunda dimensão, os direitos econômicos, sociais e culturais e como de terceira dimensão os direitos de solidariedade e fraternidade. Assim, questiona sobre a existência de direitos fundamentais de quarta dimensão.

Para ele, os direitos de solidariedade e fraternidade visam a "proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, consequentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa" (SARLET, 2006, p. 58) e dessa forma são classificados em face de uma "implicação universal ou, no mínimo, transindividual, e por exigirem esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetivação" (SARLET, 2006, p. 61). Ao referir Pérez Luño (1996), Sarlet (2006) afirma que tais direitos são uma resposta à *poluição das liberdades*, resultado da corrosão e da degradação experimentados pelos direitos e as liberdades fundamentais em virtude das novas tecnologias.

Ainda quanto à classificação de direitos, assinala que os de terceira dimensão (SARLET, 2006) são os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural, à comunicação, direito de informática (ou liberdade de informática), garantias contra manipulações genéticas, ao direito de morrer com dignidade, ao direito à mudança de sexo, igualmente. Ao enfatizar a diversidade destes direitos, assinala a sua intrínseca relação com o princípio da dignidade da pessoa humana:

> Verifica-se, contudo, que boa parte destes direitos em franco processo de reivindicação e desenvolvimento corresponde, na verdade, a facetas novas deduzidas do princípio da dignidade humana, encontrando-se intimamente vinculados (à exceção dos direitos de titularidade notadamente coletiva e difusa) à ideia de liberdade-autonomia e da proteção da vida e outros bens fundamentais contra ingerências por parte do Estado e dos particulares. (SARLET, 2006, p. 59-60).

Entender a solidariedade necessariamente pressupõe aceitar o caráter solidário na ideia de ajuda mútua, como meio de alcançar maior efetividade ao que ele designou de *liberdade-autonomia e da proteção da vida*.

Habermas (2002, p. 127) analisa a relação entre *Estado* e *Nação*, e afirma que, embora seus conceitos andem lado a lado em muitas denominações, têm origens e fundamentos diferentes. Ele enfatiza que o conceito de nação só avança a partir das revoluções do final do século XVIII, onde uma tomada de consciência – inicialmente da burguesia – alcança amplas camadas da população ocasionando, progressivamente, uma mobilização das massas. Assim, o mérito do Estado está em criar uma coesão solidária entre pessoas até então estranhas, tornando possível, a partir de um novo modo de legitimação, realizar uma integração social. No tocante a legitimação e mobilização política, Habermas pontua que

> Uma participação democrática que se impõe passo a passo cria com o status da cidadania uma nova dimensão da solidariedade mediada juridicamente; ao mesmo tempo, ela revela para o Estado uma fonte secularizada de legitimação [...] É só com a transição ao Estado democrático de direito que deixa de prevalecer esse caráter de concessão que se faz ao indivíduo, de que ele possa integrar uma organização, para então prevalecer a condição de membro integrante do Estado conquistada agora (ao menos pela anuência implícita) por cidadãos participantes do exercício da autoridade política. (HABERMAS, 2002, p. 128-129).

Tem-se, então, a presença do primeiro sentido de solidariedade, no momento em que relaciona o conceito de solidariedade ao próprio conceito de cidadania, acrescentando um elemento a esta solidariedade, qual seja, a sua mediação jurídica. A partir da identificação da mediação que Habermas redefine o fundamento da soberania, antes baseada no príncipe e agora no povo. Como resultado, os “direitos dos súditos transformam-se em direitos do homem e do cidadão, ou seja, em direitos liberais e políticos de cidadania”. (HABERMAS, 2002, p. 129).

De igual forma, Habermas destaca a ideia de nação: “a nação ou o espírito do povo – a primeira forma moderna de identidade coletiva – provê a forma estatal juridicamente constituída de um substrato cultural” (HABERMAS, 2002, p. 130). Reforça, com isso, a mobilização política como força integrativa para o exercício da soberania popular e dos direitos humanos.

Na mesma linha, Habermas correlaciona o exercício da cidadania com o objetivo da solidariedade, como um ideal a ser buscado constantemente:

> Os cidadãos precisam poder experienciar o valor do uso de seus direitos também sob a forma da segurança social e do reconhecimento recíproco de formas de vida culturais diversas. A cidadania democrática e ligada ao Estado só exercerá força integrativa – ou seja, só promoverá solidariedade entre estranhos – quando der mostras de sua eficácia enquanto mecanismo pelo qual os pressupostos

> constitutivos das formas de vida desejadas possam de fato tornar-se realidade (HABERMAS, 2002, p. 136).

Se, por um lado, o princípio é um *dever ser*, de outro, ao momento em que expresso na Carta Magna, otimiza efetivo mandamento de dever, no agir de cada pessoa, em que o bem-estar individual depende do quão bom esteja o contexto social com os quais o indivíduo se relaciona. O bem de uma pessoa acaba intrinsecamente interligado ao bem da outra, vinculando ambos ao contexto (bem) em que se encontra o conjunto. Tem-se, assim, o prestígio da colaboração como um *mandamus*[46] anterior à obrigação.

Neste contexto, é obrigatório associar ao conceito de solidariedade a aceitação da diversidade. Não há como compreender uma sociedade solidária que não se reconheça em sua pluralidade. Fundamental que o *ser solidário*, identificado como aquele disposto a ajudar a repartir a responsabilidade em problemas comuns (combate à pobreza, discriminações, preocupação ambiental, etc.), necessita também reconhecer as diversidades e buscar a harmonia através do diálogo, como propõe Giddens (1996, p. 276-277).

Contudo, também Giddens reconhece os desafios impostos à concretização da solidariedade entre os cidadãos, de forma a representar um compromisso uns com os outros no exercício dos direitos fundamentais, em face da maior complexidade resultante da globalização[47].

Sem embargo, a complexidade global acaba tendo afetando a todas as pessoas nas diferentes sociedades. A partir da compreensão do senso de responsabilidade de cada cidadão no desenvolvimento nacional (inc. II, do art. 3º da Constituição de 1988), também deve ser na busca de uma sociedade solidária, como condição ideal a ser almejado continuamente. Ausente o sentimento de solidariedade, fragmenta-se o elo de ligação e de constituição da própria nação, da sociedade e do próprio povo.

No âmbito da erradicação da pobreza e da marginalização (primeira parte do inc. III, do art. 3º da Constituição de 1988) imperativo que haja uma ação solidária. Aqui, a solidariedade não só como responsabilidade recíproca dos indivíduos para com o todo, mas de todos para com cada um, explicitada através da ajuda aos menos favorecidos. Contudo, a Constituição cidadã não se limita ao caráter distributivo, pois visa também a

---

[46] Ordenamos; determinação dada por uma autoridade superior que deverá ser cumprida numa instância inferior, por uma autoridade pública ou privada, sendo seu cumprimento judicialmente obrigatório. [Jurídico] Ordem judicial de teor semelhante, em alguns aspectos, ao mandado de segurança, sendo o *mandamus* (*writ of mandamus*) o termo que designa a ação judicial ou o mandado de segurança.

[47] Anthony Giddens define globalização como ação a distância, relacionando “sua intensificação nos últimos anos ao surgimento da comunicação global instantânea e ao transporte de massa”. Afirma que a globalização leva também “à transformação de contextos locais e até mesmo pessoais de experiência social” que produz “conflitos, disjunções e novas formas de estratificação”.(GIDDENS, Anthony. Para além da esquerda e da direita. p. 13.

redução das desigualdades (segunda parte do inc. III, do art. 3º da Constituição de 1988). Claro, portanto, que a solidariedade representa uma aceitação do pluralismo e da diversidade social e, ao mesmo tempo, uma meta constante a sua equiparação. A partir do reconhecimento das diferenças tem-se o momento certo para aumentar o diálogo e a solidariedade entre os cidadãos.

A promoção do "bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (inciso do artigo 3º da Constituição de 1988), evidencia um dos objetivos da República, ou seja, explicita o princípio da solidariedade. O que se extrai desse inciso é a promoção do *bem de todos* incorporando os sentidos de responsabilidade recíproca entre as pessoas; disposição em auxiliar os menos favorecidos; elemento que, através da mediação jurídica, transforma *súditos* em cidadãos. Tendo presentes estes elementos no cotidiano de cada indivíduo, associados à comunicação, estará em curso a ferramenta de transformação de pessoas em povos, constituindo fator de identidade entre os indivíduos. Além de evitar discriminações, propõe o reconhecimento e aceitação da diversidade e da pluralidade social como elemento oxigenador da democracia.

Apesar da importância do tema, o estudo do princípio da solidariedade no direito constitucional brasileiro demonstra que há resistências em aceitá-lo como princípio constitucional. A solidariedade está presente também em outros ramos do direito[48] mas dificilmente tratada sob a ótica de um princípio geral do direito e não como princípio constitucional, sendo ameaçado por não efetividade.

Uma das razões para que a solidariedade ainda tenha pouca efetividade, enquanto princípio norteador da República, é o fato de não invadir a esfera íntima das pessoas. Para Ferrajoli (2002, p. 755), é necessário existir um sentido "da própria identidade de pessoa e da própria dignidade do cidadão" para funcionar como uma *garantia social* que concede a "efetividade de todo o ordenamento e de seu sistema normativo de garantias jurídicas e políticas". A par disso, conclui que

> Este "amor próprio" equivale à assunção subjetiva daqueles valores da pessoa que pusemos na base dos direitos fundamentais. E constitui, com paradoxo aparente, o pressuposto cultural do sentido da igualdade, como também da solidariedade e do respeito civil de outras identidades da pessoa. (FERRAJOLI, (2002, p. 755).

[48] Solidariedade entre credores e devedores no direito das obrigações, entre os responsáveis pelo pagamento do tribuno e o financiamento da seguridade social, que é obrigação de toda a sociedade.

Para a efetividade do princípio da solidariedade impõe-se uma mudança cultural. Essa pressupõe uma tomada de consciência de cada cidadão que vai além do âmbito jurídico e que, portanto, sua efetividade depende de algo coletivo.

A necessidade de uma consciência coletiva acerca da solidariedade é premente, considerando que se trata de um fato social e, portanto, construída socialmente. Esta ideia está em consonância com a proposta de democracia dialógica a que se refere Giddens (1996, p. 24-25).

De uma forma mais específica, pode-se dizer que o termo solidariedade passa inicialmente por um processo de concepções, em diferentes fases, e posteriormente subdivide-se em categorias, mas esse não é o objetivo de maior estudo.

A solidariedade, enquanto objetivo fundamental da República, deve envolver toda a sociedade, abrindo efetivos espaços de diálogo e não meramente limitando a ações de caridade. A efetividade da solidariedade como princípio representa reconhecer um novo paradigma de sociedade, de consciência individual e coletiva, de participação democrática, constituindo-se em elemento integrador de uma nação e facilitadora da democracia. Pressupõe uma prática solidária nas relações privadas do cotidiano, sejam familiares, empresariais, associativas, sociais ou coletivas no contexto de nação.

Associam-se ao princípio constitucional da solidariedade, valores alicerçados no bem comum, na tolerância e na amizade política. De igual forma, imperiosa, para que o princípio da solidariedade seja genuinamente consolidado, a presença de sentimento altruísta concernente à noção de justiça.

O que se percebe é que, a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem, disseminou-se uma maior conscientização da necessidade de aplicação do princípio da solidariedade nas relações. O homem, especialmente no Pós-Segunda Guerra, passou a enxergar seus pares como seu semelhante, efeitos tanto na perspectiva de fraternidade quanto jurídica. A segunda metade do século XX foi marcada pela positivação desses direitos e princípios em diferentes partes do mundo.

No Brasil não foi muito diferente. A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu arcabouço explícito o princípio da solidariedade com a positivação dos direitos fundamentais na clara perspectiva de efetivação de direitos e deveres, de modo a tornar o seio social menos desigual. Aliás, o grande mérito do princípio da solidariedade reside justamente na pretensão de ser instrumento de humanização de direitos e de trazer para o meio jurídico valores essenciais para a vida em sociedade.

Avanços significativos inegavelmente vêm sendo registrados. Em igual medida, crescentes desafios em face aos ditames do mercado (capital) e retrocessos em tempos

de crises econômicas. Contudo, a força normativa dos princípios precisa ser fortalecida na seara jurídica a partir de maior efetividade. A efetividade do Princípio Constitucional da Solidariedade significará um meio importante na sua realização em si mesmo, desde a mudança cultural em cada indivíduo quanto na transposição da cultura de resistência para reconhecer e aplicar o princípio junto aos tribunais. Fundamental, contudo, a mudança de postura íntima nas relações do cotidiano, de modo a respeitar a diversidade e participar ativamente na construção da sociedade que almejamos, seja nas relações familiares, privadas, associativas ou na participação e decisiva construção das políticas públicas que tornem mais justa a sociedade em que estamos inseridos.

4.3 Conselhos Municipais: composição e natureza das decisões

Já anteriormente referido que a atuação dos Conselhos Municipais de Saúde está fundamentada na Constituição Federal de 1988, quando fundamenta a cidadania e define um conjunto de ferramentas de participação. Também já visto em capítulo anterior que a legislação infraconstitucional regulamenta a criação, constituição e atribuições dos conselhos na gestão do SUS.

De igual sorte, a gestão democrática dos municípios é diretriz constitucional, indicando e conclamando a uma participação da cidadania seja formulação de estratégias e políticas públicas, quer no seu acompanhamento e fiscalização.

O artigo 29, inciso XII da Constituição Federal define as atribuições dos municípios e prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Já o artigo 198 do referido diploma legal estabelece a participação da comunidade em ações e serviços relacionados à saúde. Estes dispositivos, aqui ressaltados, deixam clara a previsão para a implementação e organização de espaços para a participação popular, na discussão de políticas públicas em diversas áreas, dentre as quais a da saúde. Mais do que uma previsão, há efetiva garantia e indicação constitucional da participação social como imprescindível para o exercício da cidadania.

Os conselhos municipais são um espaço que possibilita a participação ativa do cidadão no processo de formulação de políticas públicas e seus níveis (conselhos municipais, a participação de representação em conselho estadual e nacional) de deliberação propiciam a proposição de políticas públicas nacionais, inclusive. Portanto, a participação social ocorre nos três níveis de entes federados, mas a sua primordial conquista é o ente municipal, como meio e oportunidade de debate e mobilização popular

institucionalizando um processo de permanente presença da sociedade civil nos debates e tomada de decisões pelos poderes municipais instituídos.

Enquanto espaço de participação democrática da população, os conselhos municipais ganham importância na formulação e implementação de políticas públicos. A sua composição é plural[49] e paritária[50] entre Estado e sociedade civil, tendo caráter consultivo e deliberativo, sendo o principal meio de participação popular nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Os conselhos municipais têm como função a fiscalização e avaliação na execução de programas e ações, bem como papel importante de articulação da formulação de políticas públicas conforme a sua área de atuação e, de outra, o acompanhamento e fiscalização na sua execução.

No tocante à composição e atribuições do conselho Municipal de Saúde, oportuna transcrição constante no Portal da Transparência do Governo federal:

> Os conselhos devem ser compostos por um número par de conselheiros, sendo que, para cada conselheiro representante do Estado, haverá um representante da sociedade civil (exemplo: se um conselho tiver 14 conselheiros, sete serão representantes do Estado e sete representarão a sociedade civil). Mas há exceções à regra da paridade dos conselhos, tais como na saúde e na segurança alimentar. Os conselhos de saúde, por exemplo, são compostos por 25% de representantes de entidades governamentais, 25% de representantes de entidades não-governamentais e 50% de usuários dos serviços de saúde do SUS.
> [...]
> Responsabilidades do Conselho Municipal de Saúde
> - Controla o dinheiro da saúde.
> - Acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais.
> - Participa da elaboração das metas para a saúde.
> - Controla a execução das ações na saúde.
> - Deve se reunir pelo menos uma vez por mês. (BRASIL – Portal da Transparência)

Afora a previsão constitucional, a Lei Orgânica dos municípios deve disciplinar a existência de conselhos municipais e sua composição e lei específica cria, delimita a atuação e define critérios para a indicação de representantes da sociedade civil, estabelecendo um mandato de dois anos, sendo permitida a sua recondução.

No caso do município de Vera Cruz, a Lei nº 1.141, de 11 de outubro de 1993, criou o Conselho Municipal da Saúde, fazendo referência justamente à Lei Orgânica do Município. Entre as atribuições, define o “caráter deliberativo e fiscalizador sobre o Sistema Único de Saúde”. Além disso, prevê que a sua composição terá 16 membros, sendo que 25% representarão o governo e prestadores de serviços, 25% os profissionais

[49] A sua composição reúne representantes do Poder Executivo e representantes de diferentes entidades representativas de prestadores de serviços, usuários, etc.
[50] Metade dos membros são indicados pelo Poder Executivo e a outra metade são representantes de entidades da sociedade civil.

da área da saúde e 50% serão representantes dos usuários. Nesta formatação mais geral, a Lei Municipal prevê ainda que o Governo Municipal indicará dois membros; dois serão representantes de prestadores de saúde filantrópicos conveniados ao SUS ou contratados privados pelo SUS; quatro membros serão representantes de entidades das categorias de profissionais de saúde, e oito representantes de usuários, dentro os quais, “representantes de entidades, associações e/ou conselhos comunitários, sindicatos, entidades patronais, associações de portadores de deficiências e/ou patologias e outras entidades da sociedade civil organizada”.

Especificamente em relação ao Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz, na primeira reunião de 2017, realizada no dia 23 de janeiro, foram indicados novos representantes do Poder Executivo Municipal, tendo em vista o início de nova gestão no comando do Município, tendo sido, também, a primeira da assídua participação da secretária municipal de saúde à época, Eliana Giehl. Não obstante, a presidência não sofreu alterações naquela ocasião, tendo em vista que era ocupada por Cristian Wagner, representante indicado na condição de usuário.

No tocante às competências do Conselho Municipal de Saúde, oportuna a transcrição constante no artigo 4º da Lei Municipal de Vera Cruz nº 1.141, de 11/10/1993:

> Art. 4º – São de competência do CMS, dentre outras, as seguintes atribuições, nos termos da lei:
> I – Analisar e aprovar o Plano Municipal de Saúde;
> II – Exercer fiscalização e normatização sobre o Sistema Único de Saúde, em nível municipal, inclusive na gestão econômico-financeira do mesmo.
> III – Estabelecer diretrizes para a política de recursos humanos do Sistema Único de Saúde, em nível municipal, inclusive na gestão econômico-financeira do mesmo.
> IV – Analisar previamente e aprovar, nos termos da Lei, o credenciamento de todos os prestadores de serviços, bem como os convênio ou contratos de direito público, estabelecidos ou assinados com os mesmos que tenham a finalidade de integrá-los ao Sistema Único de Saúde, em nível municipal.
> V – Analisar e deliberar sobre o relatório de gestão apresentado pelo órgão local gerenciador do Sistema Único de Saúde.
> VI – Estabelecer mecanismos de controle e avaliação sobre o Sistema Único de Saúde em nível municipal.
> VII – Proceder a fiscalização sobre as atividades administrativas e econômico-financeira do Fundo Municipal de Saúde.
> VIII – Atuar na formação de estratégias e no controle de execução da política de saúde em âmbito municipal.
> IX – Aprovar e fiscalizar a programação e orçamentação da saúde.
> X – Analisar e deliberar sobre o percentual de contrapartida dos recursos financeiros para o SUS, de responsabilidade direta do Município.
> XI – Analisar, deliberar, encaminhar e/ou propor soluções a problemas relacionados a ações, serviços ou outras questões de saúde.

Incumbe ainda registrar que a referida lei municipal indica ao conselho municipal a responsabilidade pela elaboração de um regimento. Além disso, o artigo sexta estabelece que “As decisões aprovadas pelo CMS, e referentes ao Sistema Único de Saúde, em

nível municipal, deverão ser homologados pelo Prefeito Municipal, nos termos da Lei". Outro aspecto de relevância é que a função de conselheiro não assegura qualquer remuneração, sendo considerada "contribuição de relevância para a saúde da população local". Ainda assim, em caso de participação de membros do Conselho em eventos fora do município, os seus membros terão direito a diárias em moldes iguais aos valores pagos aos cargos de nível superior, indicando ainda a legislação pertinente que disciplina as diárias para o caso de deslocamentos, com ou seu pernoite, para Porto Alegre ou para deslocamentos para outros estados.

Outra disciplina constante da Lei Municipal nº 1.141/1993 (artigo 11), diz respeito à realização a Conferência Municipal da Saúde a cada dois anos, visando "avaliar a situação da saúde e propor diretrizes para a formulação de política de ações de saúde no Município de Vera Cruz". Neste aspecto em específico, oportuno registrar que o município de Vera Cruz realizou a sua Conferência Municipal em 2017 tendo sido elaborado um regimento próprio da Conferência, prevendo desde data, local e coordenação, bem como temas e a participação no evento. No mesmo sentido, após a sua realização foi apresentado um relatório com as discussões e deliberações.

Diante das atribuições inerentes aos conselhos municipais nas diversas áreas e as especificidades delineadas em relação ao Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz, importa ainda mencionar o seu caráter permanente[51], sendo colegiados por vezes consultivos e outras, deliberativos[52], cujas decisões são vinculantes[53]. Estas características dependem da previsão na legislação municipal em consonância com a legislação federal, ou seja, um conselho pode ser meramente consultivo, desde que não haja uma lei federal especificando suas atribuições deliberativas, como é o caso do

[51] Os conselhos municipais de saúde são permanentes porque são determinados pela Constituição, além de criados por lei orgânica e regulamentados por seu regimento ou estatuto (MERELES, 2017).

[52] São órgãos deliberativos porque visam à discussão que será encaminhada e transformada em ação – por vezes, em uma política pública. Determinam a ocorrência ou não de ações públicas, mas não lhes é atribuído executar a ação. As principais funções dos conselhos municipais são propor diretrizes das políticas públicas e fiscalização, controlar e deliberar sobre tais políticas.

Muitas vezes, é o Conselho Municipal de cada área que aprovará uma lei ou ação que o Estado queira tomar sobre determinado assunto. Portanto, quando os conselhos existem, a deliberação de novas ações do poder público passa por um grupo composto por representante da sociedade civil antes de realmente ser implantado. Trata-se de uma influência significativa da sociedade civil sobre as ações do poder público.

Há também a previsão de controle de recursos. Por exemplo, na área da saúde, o conselho municipal da área aprova o orçamento previsto para determinado ano. Além disso, gerencia gastos feitos em determinado programa ou ação específica – como, por exemplo, a verba destinada à vacinação emergencial contra a gripe.

Cabe também aos conselhos tomar ciência do que está acontecendo com a verba que é destinada a certa área. Portanto, fiscalizar os trabalhos feitos, ou não, pelos órgãos executivos é de seu interesse máximo (MERELES, 2017).

[53] A decisões não são meramente opinativas, porquanto obrigam o gestor público em sua observância, sob risco de responder administrativa e judicialmente, dependendo do grau e gravidade de lesão que possa ter sido causado aos interesses coletivos.

Conselho Municipal da Saúde, notadamente a previsão de participação na gestão do SUS.

Também importa enfatizar que seu caráter colegiado decorre de sua formação formal, com seus representantes sendo indicados a partir de previsão na legislação e mandato previamente estabelecido. Já anteriormente referido que a Lei Orgânica prevê a criação ou existência de determinado conselho e uma lei municipal específica define pela sua criação bem como condições fundamentais como meio de sua constituição, área de atuação, etc.

Os conselhos são órgãos colegiados de composição e natureza mistas e tem em suas atribuições o controle, planejamento e gestão. Assim, são instâncias políticas compostas por representantes de instituições e segmentos sociais com poder de decisão. Diante destas referências, incumbe registrar que o Conselho Municipal de Saúde analisa e delibera sobre a aplicação de recursos na área da saúde. Além de programas e ações previstas no orçamento municipal, a destinação de verbas específicas necessita de sua autorização mediante a apresentação de plano de trabalho e, posteriormente, a respectiva prestação de contas. Tem, portanto, uma atuação prévia de acompanhamento com reflexos no planejamento e, também, na execução e fiscalização da aplicação dos recursos. Esta atuação envolve desde atendimentos prestados na estrutura própria, a consultas e exames autorizados, convênios celebrados e toda a gestão municipal na saúde, incluindo pessoal, equipamentos e estrutura necessários.

O Conselho Municipal de Saúde é um órgão vinculado ao Poder Executivo, não possuindo uma estrutura ou autonomia financeira. Assim, as condições de atuação (espaço físico, equipamentos e pessoal) são de responsabilidade do Poder Executivo Municipal. Estes aspectos são importantes porque, mesmo tendo esta vinculação *administrativa*, o Conselho e suas decisões não estão submetidos a aval do Prefeito por exemplo. Ao contrário, já anteriormente referido, as suas deliberações vinculam o gestor municipal.

Quanto à efetiva participação da população na discussão e deliberação de políticas públicas que interessam à coletividade, importa aqui referir que, em tese, qualquer cidadão, ou grupo de pessoas, pode propor e articular a criação de um conselho. Partindo do pressuposto de que para tanto existe a necessidade de elaboração de uma lei municipal que o crie e que leis podem ser propostas por iniciativa popular, a criação de um conselho está ao alcance do cidadão. Basta a iniciativa e a mobilização na sua proposição que o projeto tramitaria no Legislativo Municipal e, sendo aprovado, seria sancionado pelo Prefeito Municipal.

Não obstante certa redundância, o grau de participação da população depende de iniciativa e mobilização. Tal consideração diz respeito à baixa participação de pessoas da comunidade constatada nas reuniões do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz no recorte de um ano[54] de reuniões. Talvez desnecessário fosse, mas oportuno pelo contexto, referir que todas as reuniões dos conselhos municipais devem ser (e são!) realizados em locais públicos, de fácil acesso, como data, horário e pauta previamente divulgados.

Ainda que o propósito seja a atuação do Conselho Municipal de Saúde, incumbe registrar que o município de Vera Cruz possuía ativos, em 2017, 23 conselhos municipais, nas mais diversas áreas. Para dar conta da demanda de trabalho e estrutura necessária, em meados de 2012 foi criada a Sala dos Conselhos que, atualmente, possui dois servidores municipais lotados para dar suporte e auxiliar na organização dos trabalhos.

Especificamente sobre o Conselho Municipal de Saúde, importa registrar que há um calendário previamente estabelecido no sentido das reuniões mensais[55] serem realizadas nas segundas quartas-feiras de cada mês. Já anteriormente referido que ao longo do ano de 2017 foram realizadas 15 reuniões do Conselho Municipal de Saúde do município de Vera Cruz. Nesta referência, cabe registrar boa assiduidade[56] dos conselheiros e suplentes, demonstrando, além de comprometimento com a *causa* assumida, também interesse no acompanhamento sobre a saúde pública municipal.

Outro aspecto importante diz respeito a meios de comunicação entre os conselheiros. Afora o site oficial do Município, que registra a pauta de reuniões e ali serem publicadas as atas, há uma *Fame Page* do Conselho Municipal de Saúde no Facebook com o mesmo propósito e para a contribuição por parte da população, seja com sugestões, cobranças ou críticas. Outro meio de comunicação é um grupo de e-mails dos membros do Conselho em que são repassados os assuntos colocados em pauta e disponibilizados documentos previamente encaminhados, como relatórios de prestações de contas, planos de aplicação de recursos ou outras propostas. Há, ainda, um grupo no WhatsApp com idêntico propósito, ou seja, de viabilizar troca de informações e rápido contato em caso de ajuste na data, horário ou local das reuniões, bem como em relação aos temas em pauta ou qualquer outra proposição/assunto.

---

[54] Refere-se aqui ao ano de 2017.

[55] Pelo que foi acompanhado e por informações dos servidores designados para a Sala dos Conselhos, foram raras as mudanças de datas. Ajustes ocorreram, normalmente, por razões de feriados, por exemplo.

[56] A média de presentes nas reuniões do Conselho Municipal da Saúde do município de Vera Cruz em 2017 foram 19 pessoas. Das 15 reuniões realizadas, 12 foram ordinárias e três extraordinárias. O mínimo de pessoas numa reunião foi de 15 e o máximo foi de 24 participantes.

Diante deste propósito, cabe aqui ainda uma breve[57] fundamentação sobre a previsão constitucional quanto à participação popular na gestão pública bem como a própria conceituação do que representa serviço público, porquanto a atuação do referido conselho ocorre especificamente no âmbito da saúde pública municipal.

A atuação dos Conselhos Municipais de Saúde está fundamentada na Constituição de 1988, quando fundamenta a cidadania e define um conjunto de ferramentas de participação. Também já visto que a legislação infraconstitucional regulamenta a criação, constituição e atribuições dos conselhos na gestão do SUS e, nesta dimensão, clara a sua implicação sobre o serviço público de saúde.

Também a Constituição de 1988 e sua legislação regulamentadora determinam a gestão democrática dos municípios com indução da participação da cidadania nas diferentes fases, ou seja, na formulação de estratégias e políticas públicas como no seu acompanhamento e fiscalização. Este contexto evidencia, também, clara dimensão de controle social.

Desnecessário aqui maior fundamentação semântica sobre controle social, porquanto seu interesse está centrado nas imbricações sociais e jurídicas. Assim, importa referir controle social enquanto condição de participação do cidadão dentro de práticas e valores sociais. Nesta senda, “controle social está intimamente relacionado com os conceitos de poder e de dominação política, que criam determinada ordem social e integram os indivíduos nela” (SABADELL, 2013, p. 128).

Numa perspectiva jurídica, Britto (1992, p. 3) aponta o controle social como um direito público subjetivo. Ele assinala que não caracteriza um poder, mas o exercício de cidadania que permite ao cidadão interferir nos negócios políticos a partir dos pressupostos da Constituição. Para ele, a função do controle social é exercido por norma pré-existente à manifestação da vontade individual e distinguindo-se de participação, em que há manifestação do poder político e produção de nova regra de direito.

O exercício do controle social pressupõe participação, da mesma forma como é requisito para a configuração de uma democracia deliberativa. Esse controle exige o desencadear de engates comunicativos.

Alexy (2013) pontua que o discurso jurídico, que classifica como um caso especial do discurso prático, é enfraquecido pela incidência de outras regras além daquelas da racionalidade comunicativa. Como causa, cita a sua necessária vinculação ao direito

[57] O tema será melhor explorado em capítulo próprio. Aqui, portanto, serão breves considerações dentro da construção de evolução das constituições permeando os modelos democráticos e suas fundamentações com o intuito de estabelecer a democracia deliberativa como ideal e, em face disto, fazer as considerações quanto à atuação do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz.

vigente. Neste contexto, defende que o discurso jurídico deve, além de estar fundamentado por argumentos da lei, ser pautado pela dogmática e por precedentes do direito positivo. Assim, restringe o campo discursivo, haja vista as formas e as regras a serem utilizadas pelos falantes para construção de um argumento jurídico. Este contexto, na análise do controle social na perspectiva do discurso prático, obriga os agentes a observar somente as regras da racionalidade discursiva. Já para acionar o controle social na perspectiva do discurso jurídico, os agentes devem vincular seus argumentos às condicionantes impostas pelo próprio direito enquanto instituição.

Contudo, anterior a ocorrência do controle social, é a existência e identificação dos agentes. De igual modo, oportuno que se define o que será objeto deste controle. No presente estudo, diz com a atuação dos conselhos municipais de saúde que, por seu turno, têm a incumbência de propor, deliberar e fiscalizar a atuação do ente municipal no âmbito da saúde pública. Indissociável aqui a referência a serviço público, porquanto sua condição essencial no âmbito da saúde. Assim, oportuno abordar a conceituação de serviço público.

Tem-se o Constitucionalismo Contemporâneo como movimento de múltiplas facetas, conectado a um perfil de constituição que remete a ordem democrática. Com isto, desaparece o mero movimento teórico-político-jurídico e ganha a representação popular efetiva, com garantia de direitos fundamentais e preocupação com princípios constitucionais sociais.

Todavia, para se chegar aos conceitos atuais, foram construídas diversas matrizes teóricas neste espaço temporal, como a matriz clássica de filósofos como Sócrates, Platão e Aristóteles até chegar a Thomaz de Aquino onde a busca pela essência tinha primazia sobre as práticas sociais e fez surgir as doutrinas jusnaturalistas. Outra foi a matriz da filosofia do sujeito tendo como expoentes Descartes, Kant e John Look, que defendiam a ideia de método de pensamento para alcançar a verdade, e se estendeu até que a partir das reflexões de Marx nasceu a luta de classes como a ideia de que a sociedade é fruto de relações sociais e a linguagem apenas o meio de transmissão de ideias. Surge, com isto, o positivismo com sua lógica, coerência e absolutismo, fortemente defendido por Kelsen, que entendia o Direito como um dever ser, uma ciência de descrições. Kelsen tem até a atualidade grande importância para o Direito eis que construiu a concepção de teoria do direito e foi o pioneiro autor de uma teoria geral do direito. Já a matriz hermenêutica, que surge com Heidegger, defendia uma linguagem lógica unindo a linguagem e o pensamento e rompe-se a ideia de conhecimento entre pessoa e coisa e ganha espaço a ideia de conhecimento entre pessoas, com suas

experiências, que só são permitidas serem conhecidas em face da linguagem, permitindo as conexões e interpretação de questões ainda atuais como os preconceitos e a tradição. Na matriz pragmático-sistêmica, inaugurada por Niklas Luhmann, o normativismo que ainda imperava na dogmática jurídica para se atingir uma análise sociológica do Direito é superado. Para Fortes[58] (2008 apud Luhmann, 1989),

> O homem vive em um mundo sensorialmente constituído de acordo com seu limitado potencial orgânico de percepção e assimilação, ou seja: existem muito mais possibilidades do que se possa realizar. Isto constitui o que denomina de *complexidade*: multiplicidade de possibilidades ou "seleção forçada". Diante desta multiplicidade, o homem é chamado a fazer escolhas que podem apontar para experiências diferentes das esperadas, ou seja, podem gerar desapontamentos. Este "perigo de desapontamentos" constitui-se naquilo que denomina de *contingência*. Ademais, no mundo contingente, o homem tem de considerar não só suas perspectivas, como também as dos demais homens, o que se constitui na *dupla contingência*. Assim é que, diante de infinitas possibilidades, o homem está sempre em face da necessidade de assumir estes *riscos, potencializados pela dupla contingência*. (grifos do autor)

São estas confrontações constantes que desafiam à reflexão sobre os comportamentos e expectativas humanas, mas também do outro na busca de soluções de integração social, com duplo foco: uma perspectiva imediata de comportamento sobre o que se espera do outro e a satisfação da expectativa interior do próprio indivíduo. Neste aspecto que Luhmann aponta para a necessidade de mecanismos de redução de complexidade como forma de reduzir os riscos de desapontamento[59].

Para Rodrigues e Neves (2017 apud Luhmann, 1989),

> Niklas Luhamnn, sem dúvida, é um dos mais proeminentes e polêmicos teóricos de nosso tempo. Em entrevista concedido em 1992 afirmou: "Meu objetivo principal como cientista consiste em melhorar a descrição sociológica da sociedade e não melhorar a sociedade". Essa postura é muito importante para entender Luhmann que distingue, tal como Weber, entre a tarefa do cientista em produzir teoria sobre a sociedade e o político com a responsabilidade de melhorar a sociedade.
>
> Para Luhamnn, havia um déficit teórico na sociologia ao observar e descrever a complexidade da sociedade contemporânea. A sociologia como o conjunto das Ciências Humanas, segundo ele, tem desprezado a teoria com a intenção de alcançar a realidade, de ir aos fatos. A teoria é, antes, um estorvo para compreender a sociedade e os fenômenos humanos. (grifo do autor)

Habermas (2003), através da *matriz discursiva do direito*, supera as visões liberais e comunitárias incapazes de reconhecer uma sociedade multicultural, e preconiza uma

[58] Juíza Federal da 1ª Vara do Juizado Especial Federal da Circunscrição Judiciária de Passo Fundo (RS). Professora de Direito previdenciário da ESMAFE (Escola Superior da Magistratura Federal) e do IDC (Instituto de Desenvolvimento Cultural).

[59] Luhmann demonstra uma preocupação sobre a (in)capacidade do homem entender a própria sociedade em que está inserido, com as suas contradições e complexidades. Neste contexto, defende que cada pessoa procure se colocar mais na perspectiva do outro como meio de melhor entender essa complexidade e evitar frustrações. Ao mesmo tempo, ele faz uma provocação quanto aos seus propósitos em "melhor descrever a sociedade", imputando a responsabilidade pelas transformações almejadas pelos cidadãos aos políticos.

concepção mais ampla de uma sociedade pluralista. Habermas desenvolve uma relação interna entre os direitos humanos e a soberania popular, superando os paradigmas liberal e republicano, viabilizando a existência concomitante entre autonomia privada e autonomia pública. De igual forma, cabe aqui reforçar, Habermas também supera a tensão entre democracia e direitos fundamentais quando abarca concepções individuais de vida digna com valores sociais coletivos e defende uma coexistência harmônica, sem sobreposição duma sobre a outra. Ao reconhecer direitos fundamentais individuais, mas também a dimensão dos interesses universais, Habermas supera a tensão entre legitimidade e legalidade e destaca valores e identidades culturais, morais e religiosas típicas de uma sociedade plural. Com isto contribui decisivamente para uma reconstrução do Estado Democrático de Direito a partir de uma complementaridade entre direitos humanos e democracia que possui enorme importância na atualidade. Habermas também conceitua serviço público que equipara a uma comunicação jurídica, uma *coordenação de ações*, onde existe uma conexão de uma decisão em outra, o que faz surgir a legitimação pelo procedimento. Como exemplo, podemos citar a concessão de benefício previdenciário, ou seja, um procedimento administrativo amparado no direito.

Tendo presente a clara preocupação social presente na Constituição de 1988, imperioso reconhecer a grande contribuição da teoria de Habermas para uma constituição autodenominada social e cidadã como a brasileira. Democracia e cidadania pressupõem participação, luta e conquistas. Não pode ser fruto de mera liberalidade de algum dos poderes estatais. Imperioso que o cidadão tenha seus direitos de participação respeitados e isto somente ocorre quando respeitadas a autonomia pública e privada, sendo condição para a possibilidade de cidadania plena. Esta, por seu turno, é fruto de um aprendizado por parte dos cidadãos de um Estado Democrático de Direito, construído no dia a dia e aperfeiçoado continuamente com ampla discussão e reconhecimento do papel fundamental de cada cidadão e ente no processo democrático. O reconhecimento recíproco da cidadania, respeitando a esfera pública e privada de cada um, é condicionante para que os cidadãos possam lidar com a complexidade das questões jurídicas que se apresentam neste processo.

O que se verifica na análise no presente trabalho e será objeto de aprofundamento em capítulo próprio, é que a atuação dos conselheiros perpassa por todas essas conceituações teóricas. Ainda que deva predominar o agir comunicativo de busca de convergência e interesse coletivo, inegável que há questões pontuais em que sobressaem interesses pessoais ou territoriais reduzidos (defesa de interesse bairrista), evidenciando um agir estratégico.

Ainda que não seja o ideal democrático, este agir estratégico não se revela, por si só, nefasto. Nefasto e nocivo pode ser o resultado baseado unicamente na ação estratégica. Agora, o agir de determinado membro dentro de um grupo, como um conselho municipal, por exemplo, pode convergir para um resultado bom desde que presentes outros elementos na discussão. Assim, antes de se chegar a tal conclusão, necessário que se avalie outros aspectos da tomada de decisão como o debate e oportuna participação a todos os membros, a efetiva deliberação democrática e a incidência e presença do princípio da solidariedade.

A construção feita até aqui, com a devida penitência pela insistência, evidencia que o grau de participação política da participação depende fundamentalmente do grau de consciência política sobre o seu pertencimento na sociedade em que está inserida e sobre os reflexos de sua atuação cidadã pela melhora na construção de uma sociedade (um município!) mais justa e solidária, de melhor qualidade de vida.

4.4 Análise das reuniões e atas do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz no ano de 2017

Antes de discorrer sobre as percepções e análise das atas das reuniões do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz, cabe aqui algumas breves menções à estrutura existente no âmbito dos conselhos municipais no município de Vera Cruz.

Para fazer uma análise quanto às reuniões e atas do Conselho Municipal de Saúde de vera Cruz ao longo do ano de 2017, inicialmente cabem algumas considerações gerais sobre as atas em si. Neste contexto, impende registrar que não se pode esquecer da tradição presente quanto ao próprio formato de uma ata, muito mais do que requisitos eminentemente técnicos ou legais. Ainda que não seja requisito e nem objeto de maior análise, importa registrar elogiosa pontualidade no início das reuniões bem como elevado nível de presença de seus membros, quer titulares ou suplentes.

Feitas tais ponderações, o que se evidencia destas atas é que além de *requisitos* formais de início e término, seguem um *padrão* de pauta previamente elaborada, que por temas indicados pelos representantes do Poder Executivo (normalmente[60] indicados para

[60] Em diversos conselhos, alguns dos quais o próprio autor deste trabalho já participou, a escolha do presidente é feita, tradicionalmente, mediante indicação de algum membro ligado ao Executivo Municipal. Um dos argumentos, com o qual não concorda o autor, é que há mais tempo disponível para dedicar-se ao trabalho na coordenação dos trabalhos, facilidade de representar o conselho em reuniões fora do município (questão de diárias, inclusive) e mais fácil acesso ao gestor municipal. Não é o caso do Conselho Municipal de Saúde do município de Vera Cruz. No início do ano de 2017, o Conselho vinha sendo presidido por Cristian Wagner, eleito em 2016. No mês de abril, foi eleito Erich Schneider de Oliveira, cujo mandato

presidir os conselhos), quer por indicação dos demais membros. Porém, vislumbra-se um cuidado para uma detalhada descrição das atividades desenvolvidas. Várias das atas identificam a apresentação de relatório de gestão no âmbito da saúde municipal, apresentação de relatório de pagamentos efetuados em mês anterior e prestação de contas de convênio formalizado com o Hospital Vera Cruz e outros prestadores de serviços.

As atas mencionem relatórios e estes, de forma detalhada, atendimentos prestados, valores pagos, etc., bem como expressamente a aprovação de tais relatórios. Também explicitam a ocorrência de debates entre os conselheiros e indicam a ocorrência de manifestações ou questionamentos, o que também se verificou na participação destas reuniões.

Quanto à participação dos conselheiros nas reuniões, incumbe aqui reforçar informação sobre os meios de comunicação estabelecidos com o intuito de propiciar o acesso prévio aos temas das reuniões, a sugestão de outros temas a ser tratados e o acesso antecedente a informações mais detalhadas que requerem maior tempo e análise mais detida. As diferentes ferramentas disponibilizadas (e-mail, WhatsApp, Facebook, site, telefone, etc.) possibilitam tanto um prévio conhecimento dos temas como o seu aprofundamento e discussões prévias inclusive à reunião. Permitem, também, uma eventual mobilização e articulação dos conselheiros em determinada linha de discussão e deliberação sobre o assunto proposto, contexto que confere maior legitimidade à discussão e tomada de deliberação proposta.

Com relação às reuniões do Conselho Municipal da Saúde, a primeira participação da secretária municipal de Saúde, Eliana Giehl, na data de 23 de janeiro de 2017, teve um momento importante. Afora a apresentação de novos membros indicados pelo Executivo Municipal, foi informada a liberação de uma senha de acesso aos conselheiros para acompanharem a apresentação de relatório anual de gestão relativo ao ano de 2016, bem como o acesso, *in loco*, em relatórios, empenhos, etc., por parte dos membros da Comissão de Finanças, do Conselho. Em destaque, o investimento de 25,15% da receita municipal com a saúde, totalizando R$ 9.422.761,54 no ano anterior e a preocupação com débitos por parte do Estado.

Na mesma reunião, a Secretária também apresentou relato sobre demandas de exames, enfatizando que havia lista de pessoas com demandas desde 2015, citando como exemplo, na área de cardiologia. Ainda nas discussões daquela reunião, ao ser

---

terminará em abril de 2018. Ambos são representantes dos usuários. Além disso, há a previsão legislativa de diárias em caso de viagem de representação oficial por conselheiros municipais, o que na concepção do aqui autor é o indicado.

abordada a realização das Conferências Municipais da Saúde da Mulher e da Vigilância em Saúde, a Secretária propôs transformar a Conferência Municipal de Vigilância em Saúde numa conferência regional. Contudo, os membros do Conselho Municipal de Saúde mantiveram[61] a sua decisão e um dos argumentos foi o de que justamente se tratara de uma deliberação tomada anteriormente, restando esta discussão superada e mantida, naquela ocasião, a sua realização:

> A Conferência Municipal da Vigilância em Saúde está agendada para a data de 28/06/17, na Comunidade Evangélica, para realização da mesma. A Secretária de Saúde, Eliana, sugere a realização de Conferência Regional, devido ao intenso volume de trabalho e custos que exige esse evento. Cristian e Íris reforçam a importância das Conferências serem Municipais, pois contribui para participação da comunidade na construção de políticas públicas mais próximas da realidade local. Ficou combinado aguardar as orientações do Estado e continuar com discussão na próxima reunião. Janaína reforça o cuidado em respeitar os prazos já orientados pelo Conselho Nacional de Saúde. Os demais conselheiros não se manifestaram em relação ao assunto. (VERA CRUZ, 2017, ata 01/2017)

A análise que aqui cabe é importante quanto à autonomia manifestada pelos membros do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz frente à nova proposição.

Na mesma reunião de janeiro observa-se a existência de questionamento com a apresentação de esclarecimentos por parte dos representantes da Secretaria Municipal de Saúde, antes do encaminhamento da deliberação, o que se denota acertado. Cabe aqui a transcrição:

> O conselheiro Alfeu questiona quanto à nomeação de mais um farmacêutico. Daniela informa que estão encaminhando habilitação do ESF de Henrique D'Ávila e NASF, composto por farmacêutico, fisioterapeuta ou educador físico. A orientação do Estado é não abrir serviço sem estar habilitado. Eliana[62] coloca que o Município irá encaminhar os dois projetos para a CIR aprovar, com objetivo de qualificar a Atenção Básica e após conseguir a habilitação e por em funcionamento. (VERA CRUZ, 2017, ata 01/2017)

Em idêntico sentido, a descrição detalhada na ata reunião mostra a apresentação de plano de trabalho de forma detalhada e a posterior deliberação por parte dos conselheiros, indicando, ainda, que a aprovação ocorreu de forma unânime:

> Cristian, coordenador da CIST, faz relato dos trabalhos da CIST. Apresentou o Plano Anual de Trabalho da CIST para a apreciação do Conselho, onde as

[61] A Conferência Municipal de Vigilância em Saúde acabou cancelada por deliberação do Conselho Municipal de Saúde na reunião de 12 de julho de 2017. Os conselheiros aceitaram os argumentos apresentados pela Secretária Municipal de Saúde quanto às dificuldades financeiras na sua realização e também pelo fato de não ser obrigatória a sua realização. Com a decisão, os conselheiros também deliberaram pela revogação das resoluções que anteriormente haviam sido editadas e aprovadas deliberando sobre a conferência.

[62] Eliana Giehl – Secretária Municipal de Saúde a época. A informalidade na identificação da Secretária Municipal mostra, ao mesmo tempo, um elevado grau de integração e foco nos temas em discussão. Não obstante, incumbe frisar que as atas são aprovadas na reunião seguinte, o que significa que há concordância, ao menos tácita, da Secretária com tal informalidade.

> principais ações são: O estudo e a viabilidade de uma sala de fisioterapia; organização e realização da Conferência Vigilância em Saúde; Calendário para 2018; Campanha e educação quanto a Leptospirose e outras doenças relacionadas a saúde do trabalhador (a educação de prevenção a leptospirose fazer teatro, reuniões, palestras, folders com cruzadinha, caça palavras, desenho para pintar). Os conselheiros aprovaram por unanimidade o Plano de Trabalho. (VERA CRUZ, 2017, ata 01/2017)

Ainda em relação à reunião do Conselho Municipal de Saúde realizada em 23 de janeiro de 2017, e, portanto, a ata 01/2017, incumbe destacar questionamento trazido para a pauta pelo conselheiro Alfeu Hepp, que evidencia a já referida elaboração democrática da pauta das reuniões, bem como o compartilhamento de informações no sentido de esclarecer o ponto questionado:

> Nos assuntos diversos, Alfeu questiona por que a nova ambulância do SAMU ainda não está sendo usada. Daniela informa que aguardam sair no Diário Oficial da União a doação para o município. Elogia o empenho de Daniela nesse processo. (VERA CRUZ, 2017, ata 01/2017).

Na reunião realizada no dia 08 de fevereiro de 2017, outros aspectos relevantes foram abordados demonstrando retornos em relação a temas abordados na reunião do mês de janeiro. O questionamento sobre a ambulância nova ainda não ativada restou solucionada. Além disso, da ata se extrai uma metodologia utilizada quando de temas envolvendo apresentação de contas, com parecer prévio de comissão interna, para após serem prestados os esclarecimentos e detalhada descrição de equipamentos, ser feito o debate e final deliberação:

> A doação da ambulância cedida ao município saiu em diário oficial na semana passada. O conselheiro Ivan colocou que estará se afastando do CMS e será substituído por Erich e suplente Guilherme. Prosseguindo, Cristian solicitou a Comissão de Finanças, apresentar o parecer emitido através da análise da Prestação Contas da Etapa 46 da Nota Fiscal Gaúcha. A Comissão de Finanças apresentou o parecer da prestação de contas de aplicação dos recursos da ETAPA 46 DA NOTA FISCAL GAÚCHA, num montante de R$ 10.519,63(dez mil, quinhentos e dezenove reais e sessenta e três centavos), que foram aplicados na aquisição de equipamentos para as unidades básicas de saúde, onde foram adquiridos os seguintes equipamentos: um Oxímetro de pulso portátil e cinco oxímetro de dedo para adultos e crianças; uma cadeira de rodas, um armário, um nobreak, dois arquivos de aço, 3 cadeiras, uma estante de aço. Após a apresentação a Comissão de Finanças relatou o parecer do mesmo Plano, onde foi emitido que estava dentro dos conformes e não tem nada contrário. Após sanados todos os questionamentos pelos conselheiros foi aprovado por unanimidade a prestação de contas da Etapa 46 da Nota Fiscal Gaúcha. (VERA CRUZ, 2017, ata 02/2017).

Também neste encontro foram trazidos assuntos pautados por conselheiros e que foram debatidos, esclarecimentos e indicações de encaminhamentos:

> André trouxe a questão da invasão do Bicho do Fumo, no centro da cidade. Eliana relatou o que a Gestão Municipal já tomou as devidas providências e André relatou o que ano passado já havia sido feito. Após várias discussões o CMS

> definiu se não ocorrer a solução do problema deverá ser encaminhado ao Ministério Público. Prosseguindo, Derli questionou sobre os recursos estaduais para os hospitais, veiculados nos meios de comunicação. Gilson esclareceu que os recursos do SAMU estão em dia, e outros vieram, mas ainda não está normalizado os dos anos anteriores. Eliana falou também que os recursos estaduais estão pendentes. (VERA CRUZ, 2017, ata 02/2017).

A reunião realizada em 08 de março de 2017 serviu para a renovação dos membros do Conselho Municipal de Saúde bem como para a posterior escolha da nova coordenação dos trabalhos. Mediante membros previamente indicados pelo Executivo Municipal e por entidades (dentro da proporção de 12,5% do Poder público Municipal, 12,5% de prestadores de serviços, 25% de profissionais da saúde e 50% de usuários) foram eleitos os novos membros do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz tendo como uma das preocupações, ainda, o de atender a um mínimo de renovação de 30%, indicado pela legislação federal[63]. O que se verificou no processo de indicação e escolha dos novos membros é que há efetivamente atendimento da legislação pertinente. Há uma convocação da sociedade civil organizada para a indicação de membros e efetiva participação, esforço configurado pelos meios diretos de mobilização (convites encaminhados para entidades) como por meio da divulgação, quer nos espaços do próprio Conselho, quer no site do Município e na imprensa.

Neste contexto, incumbe destacar a apresentação da pauta de cada reunião e a sua menção de forma detalhada na ata:

> O presidente, Cristian, apresentou a pauta da reunião que será de dois momentos: primeiramente a Assembleia de escolha dos representantes dos usuários, prestadores e profissionais da área da saúde para o período de 16 de março de 2017 a 16 de março de 2019 e no segundo momento a pauta normal da reunião (Plano de Aplicação da nota Fiscal gaúcha; Relato de Iris e Paulo sobre a participação na reunião do CES (Conferências, Educação Permanente, Comissões, Reunião Macro regionais do CES dia 7 de março.); Relato da CIST; Projeto do ESF de Linha Henrique D'Ávila; SARGSUS; Relatório de atividades anual dos recursos estaduais; incentivos do HVC e Diversos). O presidente Cristian, solicitou a leitura do Edital de Escolha dos representantes do CMS e apresentou a lei do município, explicando o papel, a composição. (VERA CRUZ, 2017, ata 03/2017).

Além disso, houve a proposição por parte do Executivo Municipal de uma alteração na área de abrangência do ESF Linha Henrique D´Ávila, sob a justificativa de necessidade de ampliação de área para aquela área em face à exigência mínima de população abrangida. Além disso, foi informado sobre investimento previsto em R$ 250 mil em obras e equipamentos e cerca de R$ 70 mil mensais em custeio, a serem repassados pelo Governo Federal após a devida habilitação. Em face disso, haveria a

[63] Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990 e a Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 453 de 10 de maio de 2012.

necessidade de mais dois agentes comunitários de saúde e uma redistribuição de área entre esses:

> Daniela apresentou o projeto de implantação do ESF de Linha Henrique D'Avila. Na oportunidade explicou porque em Linha Henrique D'Avila, pois lá já está legalizada a área do Posto de saúde, a infraestrutura do mesmo existente já é bastante favorável, tem uma técnica de enfermagem lotada. O mesmo atenderá Linha Fundinho, Triângulo, Coxilha Mandelli, Mato Alto, Linha Henrique D'Avila. Também haverá a necessidade pelo número de população a aprovação do conselho de mais uma ACS - Agente de saúde. (VERA CRUZ, 2017, ata 03/2017).

A implantação de mais um ESF – Estratégia de Saúde em Família - em Vera Cruz foi avalizada pelos conselheiros de forma unânime. Contudo, as mudanças propostas sobre a área a ser abrangida e nova divisão em relação aos agentes comunitários de saúde gerou maior debate e divergência. O conselheiro Airton Romeu Mueller manifestou a sua discordância alegando que prejudica parte da comunidade provocando alterações em relação ao trajeto (ao natural deslocamento...) normal da população, inclusive impactando nos itinerários de ônibus. Após manifestações dos conselheiros Erich Schneider de Oliveira e Leandro André Haas, os membros do Conselho Municipal de Saúde aprovaram a criação do ESF de Linha Henrique D´Ávila, a alteração na delimitação da área e o aumento com mais um agente comunitário de saúde. Percebe-se, no momento inicial, um agir estratégico por parte do conselheiro resistente. Contudo, diante do debate e as explicações trazidas sobre o tema, prevaleceu um agir comunicativo e a deliberação democrática.

A deliberação provocou protestos por parte do conselheiro Airton Romeu Mueller que chegou a se retirar da reunião. Além disso, em momento posterior à reunião, o conselheiro Erich Schneider de Oliveira relatou aos demais membros ter recebido mensagem[64] em que Airton Romeu pedia o seu afastamento do Conselho. O que se verifica é que a alteração proposta atingiu interesses que se evidenciam muito mais privados do que coletivos: o número de pessoas atingidas seria reduzido e número menor ainda depende de deslocamento via ônibus. A conclusão possível, então, é de uma ação estratégica sob a perspectiva bairrista ou pessoal alinhada com as ideias liberais. A alteração atingiria mais os interesses do próprio conselheiro contrário do que transtornos e dificuldades aos moradores atingidos.

O fato de o conselheiro ter, no calor da discussão, abandonado a reunião e, momentos após, ter solicitado a sua exclusão do Conselho Municipal evidenciam a sua disposição de levar a consequências últimas a sua ação estratégica a despeito dos

[64] A informação sobre a mensagem não consta da ata da reunião, porquanto foi comentada após o encerramento oficial da reunião. Portanto, tal informação faz parte das percepções colhidas pelo aqui autor na participação *in loco* nas reuniões.

argumentos apresentados pela Secretaria Municipal de Saúde visando viabilizar a implantação do ESF e, em última análise, qualificar o atendimento à população, inclusive com mais um agente comunitário de saúde. A partir de tais constatações, tem-se uma ação estratégica potencial para produzir resultados negativos, o que seria fácil supor caso tivesse êxito em sua tentativa de convencimento contrário ao ESF ou a nova delimitação de área com mais um agente comunitário de saúde.

Porém, os desdobramentos que o caso teve permite análise diversa. Não há pretensão de mudar a análise quanto à incidência de ação estratégica e nem quanto seu nefasto potencial. O que se pretende é analisar o fato sob a perspectiva da deliberação realizada e seu acerto quanto ao resultado último que produziu. Para tal análise, incumbe algumas menções: o tema estava devidamente pautado e do conhecimento de todos os conselheiros; o debate foi oportunizado de forma ampla e as manifestações a favor contrárias devidamente registradas; os argumentos apresentados eram condizentes com dados técnicos trazidos a partir de profissionais que atuam na área do novo ESF proposto e a deliberação pela aprovação da proposição ocorreu por ampla maioria dos conselheiros presentes. Não obstante, importante fazer referência a outro resultado neste *processo*: baixada a poeira, como diz o ditado, e imbuído de espírito solidário[65], o próprio conselheiro Airton Romeu Mueller reviu a sua posição e seguiu a sua atuação como conselheiro municipal de saúde, restando sepultada a divergência pontual.

Neste encontro também foi retomado assunto da pauta de janeiro sobre a Conferência Municipal da Vigilância em Saúde, que naquela reunião restou reafirmada a definição quanto à sua realização, mas pendente de serem obtidas novas informações em relação à obrigatoriedade de sua realização ou não:

> Prosseguindo Iris e Paulo Leandro relataram a participação na reunião do CES, no dia nove de fevereiro onde na mesma foi discutida o Regimento Estadual da Conferencia da Saúde da Mulher, sobre a Conferência da Vigilância da Saúde do Trabalhador, sobre o Conselho Regional de Saúde, os textos básicos para as Conferencias e as Comissões permanentes CIST e Educação em Saúde serão tratados nas reuniões macroregionais do CES, onde terá uma no dia 17 de março em Santa Cruz do Sul. Também colocaram que ficou claro que os municípios que não tiverem as comissões funcionamento são passíveis de não mais receberem recursos na área das comissões. Referente às Conferências até podem acontecer as regionais mas será validada somente para os municípios onde de fato ocorrer as municipais. Após o relato e discutido sore as questões ficou definido que o CMS de Vera Cruz irá providenciar a implementação e implantação das Comissões após as orientações da reunião macro-regional. Cristian fez o relato da reunião da CIST, onde ressaltou que se discutiu sobre a Conferência de Vigilância em Saúde e que no último período foram encaminhados dois casos pela saúde

[65] A percepção na atuação e manifestações até o final de 2017 foi de que o conselheiro efetivamente superou qualquer resquício de divergência. Algumas manifestações, mesmo informais fora de reuniões, indicam que apesar de convencido da sua posição inicial, já passou a reconhecer que haverá um ganho para a população com as mudanças propostas e aprovadas.

> para a CEREST e se aguardará as orientações do dia 17 de março. (VERA CRUZ, 2017, ata 03/2017).

Outro processo importante de deliberação interna foi a escolha da nova diretoria do Conselho. Na reunião do dia 12 de abril de 2017 os novos conselheiros eleitos e empossados na reunião ordinária anterior (08/03/2017) para um mandato de dois anos desencadearam o processo de eleição da nova coordenação dos trabalhos. Numa articulação entre os conselheiros, restou proposta uma chapa de consenso tendo Erich Schneider de Oliveira, indicado membro pelo Rotary Club Vera Cruz, como presidente; André Maieski, indicado pela Associação dos Moradores do Bairro Imigrante, como vice-presidente; Ana Paula Regert, indicada representante dos profissionais de saúde, como secretária, e Daniela Elâne Roehrs Schneider, indicada pelo Executivo Municipal, como segunda secretária.

Outro aspecto desta reunião, além de registro quanto à manutenção pela realização da Conferência Municipal de Vigilância em Saúde, diz respeito a questionamento sobre suposta falta de espaço de participação de agentes comunitários de saúde no Conselho Municipal:

> Também o andamento dos preparativos da Conferência Municipal de Vigilância em Saúde, onde não vieram nenhuma orientação nova quanto ao estado.
> [...]
> Na sequencia o Conselheiro trouxe questão que foi questionado por parte de agentes de saúde por que não são convidadas e o por que da não participação das agentes de saúde no CMS. Após de várias colocações foi colocada que as datas das reuniões são amplamente divulgadas, como pelo facebook, site do município, as agentes recebem o cronograma de todas as reuniões dos conselhos municipais e na representação anterior tinha representante, mas nunca compareceu, mas foi avisada. Ficou decidido que será comunicada a coordenadora das Agentes de Saúde para que ela explique a elas que em qualquer reunião está aberta a participação da comunidade somente não tem direito a voto. (VERA CRUZ, 2017, ata 05/2017).

O episódio revela o espaço destinado aos conselheiros em propor temas para discussão na pauta da reunião. Além disso, pertinente atentar para os encaminhamentos que foram tomados após a discussão do tema no sentido reiterar o caráter público das reuniões e possibilidades de participação, além de reforçar os meios de divulgação utilizados pelo Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz.

No mesmo sentido, apresentação de proposição para implantação de novas áreas com agentes comunitários de saúde e o compartilhamento de informações sobre campanhas diversas, como forma de amplificar a divulgação destas junto à população:

> Na sequencia foi apresentada a proposta da HABILITAÇÃO DE NOVAS MICROÁREAS ESTRATÉGIA DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE-EACS. Após a análise e sanadas os questionamentos os conselheiros aprovaram por unanimidade a proposta da habilitação. Na oportunidade foi novamente

> lembrado pelos conselheiros da necessidade de se ter agentes de saúde nas regiões descobertas no interior que já haviam sido solicitadas anteriormente. Nos assuntos diversos foram divulgadas o funcionamento dos serviços de saúde no atendimento aos idosos; a Campanha do Dia D, no dia 13 de maio; a Campanha de Vacinação de aplicação de vermífugos e antício em cães e gatos; a Campanha e os cuidados para prevenção a Dengue. (VERA CRUZ, 2017, ata 05/2017).

A reunião realizada no dia 10 de maio de 2017 teve como destaque a prestação de contas feita pelo contador da Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento, Carlos I. Tamara Ziani. Novamente nesta reunião fica clara a liberdade e o adequado espaço que todos os conselheiros possuem no sentido de fazer os questionamentos e obter os esclarecimentos pertinentes para uma consciente deliberação:

> Carlos explicou detalhadamente as receitas que compõe o Fundo, ressaltando que nem todas as receitas contabilizam para o mesmo. Explicou que os rendimentos não contabilizam para o percentual da saúde. Apresentou que o previsto do ano no orçamento é de R$ 79.712.294,43 e no período (primeiro quadrimestre) foram R$ 25.947.022,44. Apresentou o balancete da receita do primeiro quadrimestre onde constam a descrição das receitas e seus respectivos valores previstos do líquido, arrecadação do período, a arrecadação anual e a diferença no período, tudo no montante dos recursos próprios do município. Derli questionou se desses são pagos os profissionais da saúde. Eliana e Carlos esclarecem que além desses recursos tem os provenientes do ente estadual e federal, como também tem recursos federais e estaduais que são usados para o pagamento dos profissionais, isso depende de cada programa. Foram dados exemplos de alguns programas. Leandro então questiona que o percentual investido em saúde, que é divulgado são das receitas exclusivas da saúde. Eliana coloca que o município gasta além do que é previsto na cidade. Carlos ressalta que a previdência não pode ser pago dos recursos vinculados. Foram realizados vários questionamentos por vários conselheiros e todos foram esclarecidos, referente aos recursos próprios do orçamento. (VERA CRUZ, 2017, ata 06/2017).

Outra preocupação que resta patente nesta reunião diz com o atendimento de urgência independente de área especifica. O tema surgiu a partir de esclarecimentos solicitados ao representante do Hospital Vera Cruz no Conselho Municipal de Saúde em relação relatório de atividades anuais com recursos estaduais:

> Gilson esclareceu que e é em relação ao atendimento das pessoas em surtos que chegam no Hospital e os mesmos são atendidos. Conselheiros questionam que um tempo atrás tinha no contrato com o estado o hospital teria dois leitos psiquiátricos. Gilson relata que já pediu ao estado a exclusão desses leitos, pois não tem como se responsabilizar sobre esses pacientes, não possuem infraestrutura para esse atendimento. Relata que não é porque não quer atender, mas não tem a disposição médico psiquiatra e o montante recebido é muito aquém do custo real. Eliana ressalta que o atendimento é em situação emergencial, até o paciente receber a transferência. Ligia coloca que o município tem um só hospital, e é neste município que o mesmo mora, então deve ter atendimento pelo hospital. Gilson esclarece que o paciente é atendido, mas depois encaminhado para a referência e quem faz a regulação psiquiátrica é o Hospital de Candelária. Gilson coloca que quem faz a transferência é o CAPS e este não atende depois das 17h30min e nem de noite e muito menos nos finais de semana. (VERA CRUZ, 2017, ata 06/2017).

Diante desta discussão, possível extrair-se, além da preocupação em buscar melhorias que assegurem o atendimento da população, uma preocupação propositiva por soluções por parte de todos os conselheiros e não apenas dos representantes do órgão gestor municipal. De igual sorte, uma vanguarda do município e uma articulação microrregional com o propósito de viabilizar uma solução que melhor contemple o atendimento da população no tocante a problemas psicossociais. Outro aspecto interessante deste ponto em específico são os detalhados esclarecimentos prestados diante dos diversos questionamentos feitos por diferentes conselheiros.

> Eliana coloca que as referências são o Hospital de Rio Pardo e de Candelária, falou que esta negociando com o HVC e se reunindo com todos os envolvidos, salientou que Hospital é para atender o paciente até se conseguir uma internação nos hospitais de referência. Gilson relatou um exemplo de um usuário que já teve várias internações (44 internações), que o problema é familiar, colocou que não há um trabalho de redução de danos. Eliana relata que existe um trabalho de redução de danos, que esse trabalho é vagaroso, salienta que estão como secretaria tentando trabalhar em equipe com o Hospital, pois não é coerente o município investir dinheiro e não estar sendo eficaz e eficiente o serviço prestado. Gilson disse na oportunidade que o Hospital não será omisso na situação. Erich coloca que é importante essa negociação para que o usuário seja bem atendido. Eliana relatou que em relação ao atendimento da criança e do adolescente também deverá ser feito aqui no município e não mais será atendido no CAPSIA de Santa Cruz do Sul, onde hoje temos 23 casos ativos. Sandro questiona sobre a informação que terá somente quatro horas semanais de psiquiatra para o atendimento das crianças e adolescentes, e se já existem 23 ativos que retornarão para o município mais os que estão a espera, não dará conta no atendimento. Eliana coloca que não são quatro horas e sim foi ampliado mais quatro horas. Erich afirma o entendido que são as dez horas que a psiquiatra já tinha acrescidos de mais quatro horas totalizando 14 horas semanais. Janaína ainda ressalta que se por acaso ainda haverá necessidade de atendimento fora desse horário, é necessário contatar o CAPs e solicitar o atendimento urgente. A ideia é de não misturar as crianças e os adolescentes com o os adultos que acontecem no CAPs já que o município tem o C-AME que trabalha com o atendimento das crianças e dos adolescentes. Eliana ressalta que é uma construção que se está fazendo entre o CAPs e o C-AME, pois deverão trabalhar em conjunto. Eliana também colocou que está sendo feito o estudo de um projeto e se fazer um CAPSIA microrregional em Vera Cruz, onde o mesmo estará contemplando Vale do Sol, Herveiras, Sinimbu e Gramado Xavier. Foi lembrado que o número de habitantes devia ser de setenta mil habitantes. Eliana esclarece que a Coordenadoria disse que há possibilidade já que Santa Cruz não atenderá mais, e Rio Pardo e Candelária já tem esse serviço, ficando assim esses quatro municípios no meio, portanto a grande possibilidade de se conseguir trazer para Vera Cruz, mas é necessário fazer o estudo de todo impacto financeiro e a viabilidade de infraestrutura do mesmo. (VERA CRUZ, 2017, ata 06/2017).

Na reunião realizada em 21 de junho de 2017, a atuação dos agentes comunitários de saúde voltou à tona, ensejando questionamentos sobre a falta desta atuação em algumas localidades e a necessidade de ter uma atenção especial em áreas urbanas diante do crescimento urbanístico e surgimento de diversos novos loteamentos. Tal atuação dos conselheiros, quer representando os usuários, quer na condição de

representantes indicados pela Administração Municipal, evidencia o adequado espaço e a adequada utilização das ferramentas para trazer temas de interesse da comunidade para a sua discussão e encaminhamentos de soluções, dentro dos preceitos democráticos que se almeja num constitucionalismo contemporâneo.

> Posteriormente, o conselheiro presidente questiona a Secretária Municipal de Saúde e conselheira Eliana, referente às áreas de Ferraz, Linha Andréas e Dona Josefa, que não possuem agentes comunitárias de saúde. As conselheiras Eliana e Daniela explicam que para nomear novas agentes comunitárias de saúde em uma nova área de abrangência é necessário a nomeação de um enfermeiro(a), profissional de nível superior que agrega mais custos. Daniela explicou sobre a crescente população de Rincão da Serra, e do remapeamento que já está sendo feito, além do que o jurídico do município já está entrando judicialmente para reivindicar os gastos que está tendo com o ESF de Vila Progresso, solicitando que seja ressarcido os valores já gastos, e após estas novas adequações feitas, será visto se o EACS poderá abranger mais uma nova área de atuação, sendo que legalmente são 12 agentes comunitárias de saúde para um enfermeiro, e atualmente o EACS possui 15 agentes comunitárias de saúde com um enfermeiro. Daniela ressalta que na área de Rincão da Serra, a agente comunitária de saúde atende 300 famílias, onde o preconizado são 150 famílias. Foi mencionado pelos conselheiros aos novos loteamentos que estão por abrir e as áreas da região central do município que também não possuem agentes comunitárias de saúde. (VERA CRUZ, 2017, ata 08/2017).

Nesta reunião também foi abordada a crise financeira enfrentada pela saúde pública com atraso nos repasses por parte do Estado:

> A conselheira Eliana relata sobre a reunião que participou com os demais secretários de saúde onde foi passado a eles questões referentes a crise financeira, sendo destacado que é optativo os municípios participarem de eventos que geram custos, exceto as conferências. (VERA CRUZ, 2017, ata 08/2017).

Problemas relatados por pacientes em relação ao atendimento recebido no Hospital Vera Cruz e levados à reunião por conselheiros, também gerou manifestações. O anúncio de que os partos serão concentrados em hospitais de maior porte, também preocupou os conselheiros em face de possíveis dificuldades de atendimento e transtornos pela necessidade de deslocamentos a outros municípios. De igual sorte, a busca com uma maior participação de entidades da sociedade civil com parceiros do ente público na busca por soluções que contemplem melhor atendimento para a população.

> Eliana fala sobre o serviço de diagnóstico realizado no Hospital Vera Cruz, onde pacientes a procuraram para relatar que não seriam mais realizadas as ecografias pelo SUS. [...] Eliana fala que serviços pactuados não podem deixar de funcionar; e que irá conversar com a presidente da Fundação ou Diretor do Hospital. Eliana apresenta uma planilha onde estão todos os pagamentos feitos pelo Estado para este serviço, o qual está em dia. Conselheira Lígia fala da parceria que pode ser feita com a Liga Feminina de Combate ao Câncer, a qual pode disponibilizar alguns exames para o município. Eliana anota o contato da pessoa responsável da Liga para realizar o contato para conversar sobre esta parceria. Lígia também

> relata a satisfação de um paciente que a encontrou e contou que a Secretária Municipal de Saúde o havia contatado para a realização de uma consulta anteriormente solicitada, e que ele estava muito feliz. [...] Eliana explica que estão sendo revisadas e priorizadas solicitações de exames, consultas, procedimentos; para tentar colocar em dia estes atendimentos, sendo que para Cirurgia Geral e Oftalmologista já não existe mais fila de espera. Mas para as especialidades de traumatologia e Vascular sim. Eliana fala sobre os valores gastos em saúde além do preconizado, sendo muitas vezes pagos com recursos próprios. [...] O conselheiro Sandro pergunta sobre os partos que serão cancelados no município, e o conselheiro e diretor Gilson, responde que por enquanto permanece o serviço, até porque o próprio governo está com dúvidas quanto a esta suspensão, principalmente no que diz respeito ao período de locomoção das pacientes e possíveis imprevistos. Eliana pergunta ao diretor do hospital e conselheiro Gilson sobre a questão das ecografias que não estão sendo realizadas. Gilson fala que já está previsto o pagamento deste serviço, convida a todos para a inauguração da radiologia digital, e relata não ter visto este depósito da data de ontem do governo para este serviço. (VERA CRUZ, 2017, ata 08/2017).

Na reunião do dia 12 de julho de 2017 acabou sendo decidida a não realização da Conferência Municipal de Vigilância em Saúde depois de ser obtida a informação de sua não obrigatoriedade. Em face desta decisão, também foram revogadas as resoluções que instituíam a comissão de organização e a própria definição de data e tema.

> Prosseguindo o Presidente Erich, relatou a reunião da CIST e solicitou que os conselheiros se manifestassem individualmente sobre a questão da realização ou não da Conferência Municipal de Vigilância em Saúde, para poder ser dada a continuidade dos trabalhos da comissão organizadora. Foi lembrado que a Secretaria de Saúde, Eliana, na reunião anterior relatou que não é obrigatório a realização da mesma e os recursos financeiros estão escassos para a realização. Os profissionais da Secretaria de Saúde presentes confirmaram a dificuldade financeira para a realização da mesma. Alguns conselheiros comentaram se não há obrigatoriedade não há necessidade. Erich, relatou que a CIST, comissão instituída como responsável para a organização da mesma, foi atrás de legislação que isenta a obrigatoriedade para a não realização e os questionamentos realizadas pela Sala dos Conselhos via e-mail, relataram somente que o assessor do assessor do CES, respondeu “Em contato com o Sr. Elizeu que é assessor da Comissão de Vigilância o mesmo, oralmente, disse não ser obrigatório. A realização da vigilância” e no anexo veio documentos que não confirmam o que diz no texto do e-mail recebido do apoio administrativo do CES. Após várias colocações os conselheiros com direito a voto deliberaram sobre a não realização já que a Secretária Municipal de Saúde, Eliana, bem como os profissionais da saúde presentes (Daniela e Adriane) confirmaram que não é obrigatório e não há recursos financeiros. A partir dessas colocações dos técnicos da saúde os conselheiros presentes aceitaram a não realização da Conferência Municipal de Vigilância em Saúde, portanto aprovam e revogação das resoluções anteriores que deliberaram sobre a presente conferência. (VERA CRUZ, 2017, ata 09/2017).

A reunião também marcou uma denúncia de falta de atendimento de paciente junto ao Hospital Vera Cruz. Além disso, a denúncia também apontava problemas nas refeições servidas a pacientes e a questão mereceu a expedição de ofício por parte do Conselho Municipal de Saúde questionando o Hospital Vera Cruz e cobrando esclarecimentos:

> O conselheiro Sandro Schipper pediu a palavra para manifestar sua indignação. Segundo ele uma paciente idosa foi encaminhada ao HVC para internação pela médica do ESF. Ao chegar no Hospital no período da manhã a mesma não foi internada e permaneceu em leito de observação até a noite, onde devido a

> manifestação de seus familiares, o conselheiro em questão foi acionado. Ao chegar no HVC foi relatado e constatado que a mesma permanecia na observação sem nem ao menos receber uma refeição desde o período da manhã. O conselheiro questiona se estava com o pedido de internação porque a paciente não internou? Relata também o mau atendimento prestado pelo médico João Batista. Neste momento, vários outros conselheiros se manifestaram em relação ao ocorrido e também concordando com a crítica ao médico João Batista, e vários citaram exemplos de situações envolvendo o profissional. A conselheira Ligia colocou que o paciente internado pelo SUS não recebe café da tarde, conforme relato recebido de pacientes. O CMS irá encaminhar ofício solicitando providências e respostas quanto o atendimento do médico e a questão da alimentação aos pacientes. (VERA CRUZ, 2017, ata 09/2017).

Já no encontro realizado no dia 09 de agosto de 2017, o tema relacionado aos atendimentos prestados pelo Hospital Vera Cruz teve novos desdobramentos. O presidente do Conselho, Erich Schneider de Oliveira, apresentou novos questionamentos em relação a cobrança para a aplicação de medicação tendo o paciente comprado a mesma, mas estando internado pelo SUS:

> [...] relatou que na reunião da CIST e um dos integrantes trouxe um questionamento quanto ao atendimento de uma pessoa no Plantão e recebeu a receita de aplicar uma medicação injetável, o paciente por sua vez foi adquirir a mesma na farmácia e retornou para o Plantão para aplica-la, mas daí teve que pagar por esse serviço. Questiona-se se precisa pagar? Se é atendido pelo SUS não paga. Mas se o atendimento é particular daí se paga o procedimento da aplicação. O conselheiro Luciano relata que quando atende na farmácia ele não aplica após as vinte horas e também orienta as pessoas sobre. O conselheiro Gilson, representante da Fundação do hospital irá averiguar a situação. (VERA CRUZ, 2017, ata 10/2017).

O diretor do Hospital Vera Cruz, conselheiro Gilson Carlos Jaeger, apresentou explicações refutando que pacientes internados não estariam recebendo refeições de forma adequada: “os pacientes do Hospital recebem três refeições dentro da dieta prescrita do paciente, como existem casos onde o paciente recebe mais refeições conforme as necessidades” (VERA CRUZ, 2017, ata 10/2017). Sobre denúncias de falta de atendimento, o Diretor do Hospital Vera Cruz alegou que em face de não constar o nome do paciente no ofício encaminhado pelo Conselho Municipal de Saúde, não tinha como apurar o caso e esclarecer se houve algum problema. Porém, outros conselheiros discordaram pedindo uma maior atenção quanto ao atendimento de médicos e procedimentos realizados no atendimento de plantão, já que não se trataria de caso isolado. O tema foi melhor esclarecido a partir de ofício encaminhado ao Conselho Municipal de Saúde e lido na reunião de 13 de setembro.

O Diretor do Hospital Vera Cruz ainda reconheceu que já tinha havido questionamentos anteriores, que haviam sido tomadas providências e que havia tido uma melhora em relação ao atendimento prestado pelo profissional médico. Também este debate revela questões importantes, porquanto mesmo cobrando melhorias junto ao

Diretor do Hospital Vera Cruz, há clara preocupação quanto à saúde financeira da instituição e seu futuro. Evidentes, portanto, a atuação consciente, mas também responsável e solidária sob a perspectiva de união de esforços para a superação das dificuldades:

> Geraldo tomou a palavra e acha que o CMS deveria auxiliar na mobilização da comunidade em auxiliar no hospital, e se emociona quando existem o auxilio em ajudar o hospital. Também há necessidade de se conscientizar a população que devem procurar os postos de saúde. Erich lembra que a população esta empobrecida e não tem condições de ter convênios. Erich questionou ao Gilson como está a aceitação referente a campanha de aderirem no desconto da conta de luz para auxiliar o hospital. Gilson colocou que esta iniciando, mas mesmo assim está tendo a adesão. Iris questionou quanto representa o valor ainda repassado através dos servidores do município. Gilson colocou que reduziu e atualmente somente é de R$129,00. (VERA CRUZ, 2017, ata 10/2017).

Mesmo tendo prometido averiguar a situação e trazer esclarecimentos, o Diretor do Hospital Vera Cruz questionou por que idêntico questionamento não era feito quando faltavam médicos nos postos de saúde em face de férias, por exemplo, no que foi acompanhado por outros membros do Conselho. Porém, Daniela Schneider e Janaína Luttjohan da Cunha responderam que nestas circunstâncias são designados outros médicos para atendimento ou os pacientes encaminhados para outro posto de saúde para serem atendidos.

Nesta reunião também foi trazido para a pauta assunto que se evidencia, num primeiro momento, um agir estratégico de representante do Hospital Vera Cruz do Conselho Municipal da Saúde, na medida em que representava o Conselho na Comissão de Acompanhamento da Contratualização para Prestador Hospitalar. Portanto, havia questão que ensejava conflito de interesse e questão de suspeição em sua participação. Ao denunciar a questão, Daniela Schneider, representante da Secretaria Municipal de Saúde na referida comissão, disse que havia solicitado o seu afastamento por discordar da participação do diretor do Hospital, apontando o conflito de interesses. Ela também disse que discordava da forma como os encaminhamentos eram feitos, “onde é apresentado tudo pronto e não se abre para questionamentos”. O tema foi discutido pelos conselheiros que obtaram por nomear novos representantes na comissão, sendo eleitos o presidente, Erich Schneider de Oliveira, como titular, e Sandro de Lima Schipper, como suplente.

A reunião de 13 de setembro é interessante ao ser analisado de forma conjunta com a de 13 de dezembro. A vinculação não diz respeito diretamente aos conteúdos das reuniões, mas em face dos desdobramentos de operação pelo Ministério Público, como se verá adiante. Neste encontro,

> a Secretária de Saúde e conselheira Eliana, esclareceu sobre as cirurgias de alta complexidade em traumatologia mostrando a lista com mais de 40 nomes de pessoas que aguardam procedimentos a vários anos. Colocando que a iniciativa do Hospital Santa Cruz é agilizar os procedimentos com auxílio dos municípios (contrapartida), pois atualmente são 11 procedimentos mês para 13 municípios. A ideia é realizar uma avaliação médica com traumatologista com todos os pacientes que aguardam na fila e estabelecer critérios médicos de necessidade, urgência e risco. Segundo a secretaria o valor da emenda parlamentar será utilizado para propiciar 5 cirurgias mês. Relatou que o município já esgotou seus agendamentos para este ano e o Hospital Santa Cruz, ofereceu serviços a mais onde os municípios estão interessados e deveriam aderir com uma complementação no valor de R$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por paciente, independente da prótese, e sugere por isso fazer uma adequação na emenda parlamentar recebida para utilizar na atenção básica. Eliana sugere aos Conselheiros a contratação de um médico Traumatologista Ortopedista pelo CISVALE para fazer uma avaliação médica, e após fazer uma ordem de lista, por prioridade de urgência de atendimento dos pacientes a partir do relatório estabelecido pelo médico. (VERA CRUZ, 2017, ata 11/2017).

O que se evidencia, sem qualquer juízo de valor e pelas razões elencadas quando da abordagem, ainda que superficial, da operação desencadeada pelo Ministério público, é que o tema vinha preocupando o gestor municipal. Tanto que fora lavado, em mais de uma ocasião, para conhecimento dos membros do Conselho Municipal de Saúde, independentemente das informações relatadas serem ou não verídicas, o que, ao menos aqui, menos importa. O que fica latente é que havia filas de demandas em diferentes áreas de especialidades, tal contexto preocupava a Administração Municipal e as informações foram compartilhadas com o Conselho Municipal de Saúde. Disto é possível de se presumir que incumbia aos próprios membros do Conselho viabilizar formas de fiscalização e acompanhamento quanto à regularidade no encaminhamento das demandas por exames e cirurgias de média e alta complexidade.

O problema da drogadição de adolescentes foi o tema central da reunião de 09 de outubro e gerou manifestações e debates em face da proposta de readequação no plano de trabalho de redução de danos, prevendo aplicação de R$ 88 mil. Nas manifestações transparece um problema social que afeta cidades de diferentes portes e todas as camadas sociais representando um grande desafio para a saúde pública. Na esteira do problema, as manifestações dos conselheiros deixam clara, também, a preocupação com os efeitos colaterais na segurança pública.

Ainda assim, apontam e questionam a falta de um maior envolvimento de adultos na prevenção, evitando-se a desestruturação de famílias e a degradação social provocada pelo vício do álcool e outras drogas. No contexto da violência que decorre do uso de drogas, os conselheiros avaliaram que o problema perpassa também por uma omissão pela falta de consciência dos adultos e estes servirem como exemplo, como também de

omissão na hora de denunciar os casos de violência decorrentes, por medo de alguma perseguição ou receio de indispor-se com o denunciado e seus familiares.

Outro assunto abordado neste encontro diz com uma pesquisa recebida por conselheiros, por e-mail, sugerindo/propondo a exclusão dos usuários na representação nos conselhos municipais de saúde. A ideia foi rechaçada e considerada um absurdo, tendo os conselheiros considerado fundamental a participação de representantes dos usuários, haja vista que melhor sabem das necessidades da população e melhor podem acompanhar e fiscalizar a execução de programas e ações. Neste contexto, ficou acordado que os conselheiros deveriam responder à pesquisa opinando pela manutenção da representatividade doso usuários e mobilizar no sentido de levar a discussão para o Conselho Nacional de Saúde realizando, inclusive um abaixo-assinado.

Na reunião de 08 de novembro de 2017, o assunto de um centro de atendimento psicossocial microrregional voltou a ser tratado, bem como melhorias feitas na estrutura do programa de redução de danos, em que dois profissionais passaram a fazer o diagnóstico e uma psiquiatra passa a realizar o atendimento e orientar as transferências psiquiátricas no âmbito infantil e juvenil, sendo ressaltada a atuação conjunta com o Conselho Tutelar para dar um encaminhamento mais efetivo. Quanto ao centro de atendimento psicossocial microrregional, foi informado que a solicitação de sua implantação já havia sido encaminhada ao Ministério da Saude, com expectativa de repasse mensal de R$ 32 mil, de recursos federais, tendo o município a contrapartida de atendas as demandas dos municípios de Vale do Sol, Gramado Xavier, Sinimbu e Herveiras.

A conselheira Lenise Ribeiro Rodrigues, escolhida delegada na 1ª Conferência Municipal de Saúde da Mulher de Vera Cruz e após também eleita na estadual, fez um detalhado relato da sua participação na 1ª Conferência Nacional de Saúde da Mulher, em Brasília. Ela descreveu o processo de discussão por áreas e as deliberações tomadas que constam no relatório da 1ª Conferência Nacional da Saúde Mulher.

Outra reunião a ter uma referência específica é a última realizada em 2017, na data de 13 de dezembro. Na sequência de denúncia[66] feita pelo Ministério Público que causou polêmica[67] no Município e manifestações defronte da Prefeitura Municipal bem como nas

[66] Uma operação foi desencadeada pelo Ministério Público com a participação da Polícia Civil e Brigada Militar no dia 05 de dezembro de 2017. A denúncia do Ministério Público, a partir de investigações, indicava que vereadores, em parceria com o Vice-prefeito, a Secretária Municipal de Saúde, uma servidora da Secretaria de Saúde e o secretário de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente teriam promovido um esquema para "furar a fila" nos atendimentos da saúde em Vera Cruz.

[67] A operação resultou no afastamento do Vice-prefeito de Vera Cruz, Alcindo Francisco Iser; dos secretários municipais de Saúde, Eliana Maria Giehl, e do Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente, Martin

redes sociais, a reunião contou com a participação do prefeito municipal, Guido Hoff, que apresentou a nova secretária municipal de Saúde, Liseane Flores. Além de reiterar posições que já havia manifestado via imprensa, o Prefeito Municipal defendeu ampla transparência na apuração dos fatos[68] e, o que parece mais importante, uma determinação para a solução da demanda reprimida existente. Como exemplo, disse que havia 80 pessoas com demandas neurológicas, mas apenas seis cirurgias ao mês via Cisvale – Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Pardo. A constatação, quase óbvia, é que a demanda vem crescendo mais que o número que procedimentos previstos e a necessidade de atualizar a relação de pessoas à espera de tratamento. Além disso, informação trazida sobre a implantação de um protocolo de avaliações anterior às denúncias visando atender à demanda existente e reduzir o tempo de espera.

Além das 12 reuniões ordinárias, foram realizadas três reuniões extraordinárias: 27/03 (ata 04/2017), em 31/05 (ata 07/2017) e em 29/09 (ata 12/2017). Porém, todas versavam sobre questões pontuais envolvendo prestação de contas ou deliberação sobre plano de aplicação de recursos.

Feitas as constatações acima, o próximo passo será analisar se as deliberações do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz seguem algum modelo democrático e quais as ferramentas utilizadas em seu processo. Tal análise perpassa a convocação para as reuniões, a definição das suas pautas e possibilidade de sugestão de temas, a oportuna manifestação de todos os conselheiros de forma igualitária até chegar ao processo de tomada de decisão em si.

Fernando Nyland; bem como dos vereadores Eduardo Wanilson Martins Viana e Marcelo Rodrigues Carvalho. Também foram cumpridas ordens judiciais para suspensão dos assessores parlamentares da Câmara de Vereadores: Gelson Fernandes Moura, Guilherme Matheus Oziemblovski e Anselmo Eli Ferreira Júnior, além da assessora da secretaria de Saúde, Adriane Mueller, e da diretora-geral da Câmara de Vereadores, Ilse Miguelina Borges Riss.

Apadrinhados políticos também recebiam cascalho, terra, brita e areia do município, além de serviço de horas máquina da Prefeitura sem a devida contraprestação do beneficiário. Para os que não tinham ligação partidária com o grupo, o encaminhamento era para que fosse seguido o procedimento correto, que dependeria de cadastro no município, requerimento e contraprestação.

A Operação Fura-Fila contou com a ação do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) Núcleo Saúde, e apoio da Polícia Civil e da Brigada Militar. (PORTALGAZ, 2017)

[68] O propósito do presente trabalho é de analisar a atuação do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz notadamente na democratização da tomada de suas deliberações. Apesar de a denúncia ter sido abordada no Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz e possuir conotação direta com a área em análise (saúde), incumbe enfatizar que esta questão ficará restrita aos registros aqui feitos sem emissão de qualquer juízo valorativo, considerando que os fatos que originaram a denúncia e apuração ainda estão em andamento, sendo, caso fossem feitas, prematuras quaisquer conclusões. Ademais, não se trata de processo de deliberação do Conselho Municipal da Saúde, mas limitado à área foco de sua atuação. Assim, incumbe ainda apenas registro de que em diversas reuniões foi abordado tema de existir uma lista de espera para exames e procedimentos de média e alta complexidade. Aliás, já na primeira reunião com a sua participação, em 23 de janeiro de 2017, tal assunto restou abordado: “Eliana, Secretaria de Saúde, relatou que pretende na Audiência Pública do 21 de fevereiro, na Câmara de Vereadores, apresentar detalhadamente os dados, como por exemplo número de consultas, exames e procedimentos disponibilizadas, número de procedimentos na espera entre outros”. (VERA CRUZ, 2017, ata 01/2017).

Pelo que se viu até aqui, evidencia-se que há um protagonismo no acompanhamento, na dimensão fiscalizatória, por parte dos conselheiros municipais de saúde de Vera Cruz em relação à aplicação dos recursos públicos e seus resultados. Também se percebe um acompanhamento *in loco* das atividades no âmbito da saúde pública municipal e checagem, ainda que parcial (por alguns conselheiros), dos dados apresentados[69]. Portanto, mesmo no aspecto fiscalizatório, a sua atuação fica limitada ao acompanhamento e regularidade[70] das informações quanto aos procedimentos efetivamente realizados, seja no que for pertinente a relatórios de atendimento, quer em relação a pagamentos autorizados pela Secretaria Municipal da Saúde por urgência, necessidade por ausência de condições dos pacientes ou razões de complexidade.

O que parece ainda incipiente diz com uma atuação mais propositiva por parte dos conselheiros municipais, apesar de relatos sobre visitas em unidades de saúde do Município para averiguar as condições de atendimento, por exemplo.

4.5 Ferramentas democráticas utilizadas para a tomada de decisão e a legitimidade das decisões

As discussões ocorridas no Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz ao longo do ano de 2017 foram importantes para uma qualificação da saúde pública sob diferentes aspectos. Já acima referido que a atuação dos conselheiros é menos propositiva[71] e mais fiscalizatória. Assim, nesta perspectiva deve ser feita, também, a análise quanto à democratização das decisões levadas a cabo no Conselho.

Prefacialmente cabe aqui registrar que o que se verifica na atuação dos conselheiros municipais de saúde de Vera Cruz é que, ainda que perpasse interesses pessoais em questões pontuais, reveste-se do espírito público que se almeja. Este é um passo

---

[69] Certamente os conselheiros municipais teriam sérias dificuldades de entendimento no que concerne às informações de prestações de contas e rubricas, porquanto são de ordem estritamente técnica e poucos certamente são de área afim para ter o necessário conhecimento em sua apreciação.

[70] Relevante este trabalho na condição de fiscal em "patamar de envolvimento" acima dos conselheiros em relação ao cidadão comum. Fiscalizar a efetiva prestação de determinado serviço pago com recursos público sem sombra de dúvidas é meio de coibir a corrupção e assegurar o efetivo emprego do dinheiro público em prol da coletividade.

[71] Aqui cabe um registro importante: a função precípua dos conselhos municipais não é a de propor ou apresentar programas ou ações, ou seja, atuar na proposição direta de políticas públicas. Aliás, a legislação pertinente (já referida) também não trás tal competência. Contudo, o que se verifica na prática é que há uma construção profícua entre os membros do Conselho e o gestor municipal, até em face, como no caso de Vera Cruz, há a participação da Secretária Municipal de Saúde e de servidores entre os membros do Conselho. Esta *atribuição informal* deve ser reforçada inclusive enquanto espaço público disponível e próprio para aperfeiçoar a atuação em áreas tão importantes como saúde e educação, como meros exemplos, sendo, portanto, inerentes ao que se almeja como um exercício ativo de cidadania e uma efetividade na perspectiva de uma democracia participativa e deliberativa.

importante numa realidade de pouco altivez republicana, contrastada por muitos interesses pessoais e uma constante ação estratégica para alcançar propósitos pouco democráticos.

Com relação a atuação dos conselhos municipais em linhas gerais, o seu papel revela-se salutar na qualificação da gestão pública municipal em face de sua atuação na fase de planejamento bem como de execução de programas e ações e também no aspecto fiscalizatório. Esta amplitude representa, ao mesmo tempo, uma importante qualidade, mas, não raras vezes, um obstáculo[72] e um desafio para a efetividade que se almeja ter em sua atuação.

O atuante exercício de suas funções por parte dos conselheiros municipais, não raro, é visto como uma indevida intromissão numa almejada *autonomia* por determinados gestores municipais *pouco familiarizados* ou nada adeptos da ativa participação da sociedade civil e da deliberação democrática[73].

Rocha chama a atenção para esta realidade de governos poucos democráticos e com tendências autoritárias que buscam sufocar a participação da sociedade civil e infligir uma derrota a soberania popular inibindo uma cidadania ativa[74]:

> Ao Estado autoritário, burocratizado e elitista se contrapôs a perspectiva de um Estado democrático, ágil e com forte poder regulador para enfrentar reconhecidas desigualdades sociais. Alternativas que tinha como pressuposto a definição de políticas permeadas pela pluralidade dos interesses da sociedade e a disputa de hegemonia nas decisões de Governo. Entretanto, a transição democrática e a retomada do processo participativo no Brasil não resultaram em uma reforma do Estado com participação da sociedade civil. Ao contrário, com a transição negociada e até certo ponto consentida, as chamadas reformas de base foram adiadas indefinidamente e tornaram-se hegemônicos o discurso e a prática do neoliberalismo, na esteira das mudanças ocorridas na política e na economia mundial. O Estado neoliberal se encolhe e se omite até mesmo nas funções

[72] [...] os conselhos de gestão enfrentam vários obstáculos para cumprir suas propostas. Um dos mais significativos é a resistência do poder executivo de expor suas decisões ao debate aberto com a opinião pública. Por esse motivo, há o risco de os conselhos ser alvos de tentativas de instrumentalização por parte de governantes que desejam, muitas vezes, torná-los meros veículos de legitimação de suas políticas. Em outros casos, seu funcionamento é dificultado pela inexistência de condições mínimas de infraestrutura, ou então suas decisões e propostas simplesmente são ignoradas pela esfera governamental. É preciso encontrar respostas concretas, sob pena de mais uma vez uma conquista popular se perder na ineficiência do Estado.
Além disso, iniciativas como o Programa Comunidade Solidária, que foi articulado pelo governo federal sem a participação da sociedade civil, tentam fazer tábua rasa de conquistas que, apesar de todas as deficiências, foram obtidas pela ação dos conselhos em vários setores. (ROCHA, 2012)

[73] Alguns defendiam a natureza deliberativa como forma de constituição de um novo poder num processo de acumulação de forças, outros buscavam a democratização através da formulação de políticas públicas voltadas para os interesses populares. (ROCHA, 2012)

[74] Vários autores adotam a expressão cidadania ativa numa perspectiva de soberania popular, de direitos humanos e no contexto da democratização do Estado e da sociedade. A possibilidade de participação direta no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia e reforça a necessidade de se somarem direitos políticos aos direitos sociais. Cidadania significa conquista e criação de espaços sociais de lutas e instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação e órgãos do poder público. A cidadania ativa é aquela que instituiu o cidadão essencialmente como criador de direitos para abrir novos espaços de participação política. (ROCHA, 2012).

> estratégicas de governo e nas políticas essenciais. Hoje, o discurso oficial só reconhece mérito a livre iniciativa, advoga o fortalecimento da sociedade civil, porém em contraposição à perspectiva de democratização do Estado, afastando-se das concepções da social-democracia. (ROCHA, 2012).

A atuação dos Conselhos Municipais revela-se muito relevante na medida em que o Estado Democrático de Direito identifica a necessidade de possuir mecanismos de defesa contra a prática de excessos no funcionamento da máquina estatal. Desta forma, é salutar a divisão de funções entre os poderes constituídos e a expressa previsão e efetiva atuação de mecanismos recíprocos de controle com atuação em prol da sociedade.

Independentemente do ente federado, a participação das decisões deve ser valorizada em detrimento da participação nas ações, assegurando desta forma um redirecionamento das políticas públicas para atendimento aos anseios da população. O Estado e as organizações populares devem estar aliados no enfrentamento das demandas e estabelecimento de estratégias e as consequentes políticas públicas para a transformação do modelo excludente ainda presente, que gera desequilíbrios e desigualdades de toda ordem, opressão e violência.

Sobre o papel dos conselhos municipais, necessário enfatizar o controle social que se materializa na avaliação de toda a gestão municipal de determinada área. Portanto, é mais ampla do que meramente fiscalizatória dos atos do Executivo Municipal, mas de acompanhamento prévio da ação pretendida, acompanhamento na sua execução, avaliação dos resultados a partir de parâmetros estabelecidos consensualmente e, ainda, a fiscalização efetivamente em relação aos recursos públicos empregados. Não se trata, portanto, de mera análise de empenhos, notas e pagamentos, mas, sobretudo, de uma avaliação qualitativa dos seus impactos sócio-econômicos para o conjunto da população. Necessário avaliar-se questões inerentes aos princípios norteadores da administração pública, como oportunidade, economicidade, etc., sob uma perspectiva sociológica dos benefícios que determinado plano ou ação vai produzir.

A simples atuação dos conselhos municipais sob esta perspectiva, já se evidencia uma ferramenta importante na medida em que exige maior visibilidade e transparência dos atos e ações de determinado governo. Não obstante, impende aqui lembrar das próprias ações do Conselho Municipal de Saúde em seus processos internos, igualmente importantes na qualificação da atuação estatal: ampla divulgação do cronograma de reuniões em site do Município e *Fame Page* em rede social; elaboração democratizada da pauta; publicação das atas, resoluções e outros expedientes em site; compartilhamento prévio de informações relevantes (via telefone, grupo no WhasApp e grupo de e-mails) bem como de documentos entre os membros do Conselho para análise prévia e

pormenorizada, etc.

Esta gama de atitudes pró-ativas contribui para uma maior transparência nas ações do gestor municipal, maior vinculação à sociedade, mobilização social e um debate qualificado dos temas em pauta. A partir desta constatação como importante avanço na *engenharia* da sociedade civil, fortalecem-se as ferramentas democráticas presentes na tomada de decisão.

Lembrando as teorias de Habermas contrastadas com as posições de Weber, já anteriormente bem delineadas, a análise do contexto das complexas relações sociais fica menos nebulosa e mais concreta. A atuação dos conselheiros municipais se encaixa nesta ótica considerando que os elementos dos quais disporão na hora da deliberação serão muitos maiores do que as percepções iniciais ou de quem não está inserido no processo. Tanto as informações formalmente repassadas como as conclusões tiradas a partir do compartilhamento de outras informações e percepções com os demais membros, sem sombra de dúvidas qualifica a abordagem, viabiliza elementos muito mais concretos de apreciação e uma deliberação consciente.

Partido destes pressupostos, e ressalvado que em boa medida estas qualidades foram verificadas no acompanhamento das reuniões bem como na análise das atas junto ao Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz no ano de 2017, restam presentes as condições ideais de fala que Habermas propõe para uma tomada de decisão legítima e democrática. Afora as posições provocativas de recíprocas releituras, Weber converge nesta análise sob a perspectiva na medida em que se percebe que a atuação efetiva dos conselheiros melhora em muito as condições para uma análise da ação social e das soluções possíveis de serem buscadas.

O processo de tomada de decisão que se verifica na atuação do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz preenche as qualidades para ser legítimo e democrático. A deliberação precisa estar alicerçada por uma comunicação clara, transparente e entendível para todos os conselheiros, sendo esta a condição que irá conferir legitimidade à decisão tomada. As ferramentas de debate, de busca e compartilhamento de informações, o debate de forma ampla e oportunidades de manifestação a todos os conselheiros revelam a constante busca de uma racionalidade comunicativa. Como resultado, tem-se a construção de um consenso importante fruto de processo de convencimento consciente e transparente. Estas análises são importantes porque mesmo em questões pontuais em que tenha sido identificada uma ação estratégica, o processo de *filtros*, de auto avaliação, permitiram identificar uma distorção no propósito e a adequada *correção* de rumo. Também aqui importante registrar que tal *correção* não foi

tomada de forma autoritária. Ao contrário, fruto de debate e argumentações que possibilitaram a posterior deliberação pelo conjunto dos conselheiros.

Tendo em vista os pressupostos teóricos trabalhados, a atuação do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz transita pelos modelos liberal, participativa e deliberativa de democracia. Esta constatação reforça a ideia de construção de novos paradigmas sem que haja, necessariamente, uma ruptura, mas uma evolução, uma complementariedade, questão já referida e agora reforçada. Sob a perspectiva de um Estado Democrático de Direito, a atuação do Conselho tem respaldo constitucional bem como na legislação infraconstitucional e na legislação municipal, todas apontadas. Assim, sob o aspecto do direito, plenamente legítima a atuação dos membros do Conselho Municipal de Saúde na medida em que cumprem os requisitos legais estabelecidos quanto à forma de escolha, representatividade, pluralidade, paridade, etc.

Contudo, o propósito principal foi o de analisar sob a perspectiva democrática, os espaços e as ferramentas utilizadas no processo de tomada de decisão. Neste contexto, o que se percebeu foi a ocorrência de pontuais incursões amparadas pela democracia liberal a partir de um agir estratégico. Não obstante, também presentes os pressupostos da democracia participativa, em especial quando as discussões ou a forma de articulação, dentro do Conselho, permeavam para interesses mais focados em grupos do que em uma coletividade mais ampla na perspectiva de interesse público. Ainda assim, há de se ressaltar a substancial participação da sociedade civil diante dos representantes democraticamente indicados e eleitos.

Não obstante, essas avaliações em nada desabonam a atuação do Conselho Municipal de Saúde do município de Vera Cruz. Ao contrário, devem servir apenas para aperfeiçoamento do que já foi conquistado pela cidadania em termos de participação popular. Assim, o que se pode constatar é que predomina a democracia deliberativa com boa utilidade das ferramentas e dos espaços, desde a publicização das datas das reuniões, a construção e divulgação da agenda, os debates sobre os temas em pauta e do próprio processo de deliberação.

Aspecto de central relevo, o processo de deliberação nas reuniões do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz merece que alguns apontamentos sejam feitos, outros realçados e reforçados. Para a correta compreensão do *todo* deste processo, imperioso reiterar que a análise parte do pressuposto dos registros em ata, mas, também e principalmente, das percepções colhidas pela assistência *in loco* das reuniões.

Neste contexto, impende referir que no processo de tomada de decisão há o momento da deliberação em si e os registros inerentes a este momento nas atas talvez

sejam um aspecto negativo sob a perspectiva de não refletir o *todo* do processo. Tal referência é necessária porque a absoluta maioria (quase totalidade!) das deliberações deu-se por *unanimidade* dos conselheiros presentes. Este aspecto poderia ensejar que as decisões são meramente respaldatórias, conferindo *ares* de legitimidade e deliberação democrática a uma sistemática engessada. Porém, não é o caso.

Importa transcrever trecho da ata da reunião realizada no dia 23 de janeiro de 2017 para que alguns aspectos do que acima foi afirmado, possam ser realçados:

> A partir da análise e da observância do que determina o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e após, explanadas e sanadas todos os questionamentos os conselheiros presentes, com direito a voto, aprovaram por unanimidade pelo parecer favorável relativamente às contas da gestão dos recursos vinculados às ações e serviços públicos de saúde, exercício de 2016 e da prestação de contas do Relatório de Gestão(RAG) do SARGSUS de Saúde e os relatórios de MGS - Monitoramento da Gestão em Saúde do 3º Quadrimestre de 2016, referente ao período de primeiro de setembro à trinta e um de dezembro de dois mil e dezesseis, do Relatório de Gestão Anual da Secretaria Municipal de Saúde de 2016 e das contas relativas às ações de serviços públicos de saúde da administração direta do Município de Vera Cruz, exercício de 2016. Prosseguindo o presidente, Cristian leu o ofício do HVC solicitando representante do CMS na Fundação de Saúde Dr. Jacob Blész. Após os conselheiros indicaram por unanimidade a recondução de Leandro André Haas como titular e como suplente Airton Romeu Mueller. Cristian, coordenador da CIST, faz relato dos trabalhos da CIST. Apresentou o Plano Anual de Trabalho da CIST para a apreciação do Conselho, onde as principais ações são: O estudo e a viabilidade de uma sala de fisioterapia; organização e realização da Conferência Vigilância em Saúde; Calendário para 2018; Campanha e educação quanto a Leptospirose e outras doenças relacionadas a saúde do trabalhador (a educação de prevenção a leptospirose fazer teatro, reuniões, palestras, folders com cruzadinha, caça palavras, desenho para pintar). Os conselheiros aprovaram por unanimidade o Plano de Trabalho. [...] Cristian lembrou aos conselheiros que a Comissão é responsável na organização da Conferência Municipal da Saúde da Mulher, mas conta com o apoio e a participação de todos os conselheiros. A Secretaria Eliana sugere a Enfermeira Larissa Ceolin para a Comissão, ficando assim aprovada a Comissão para a Conferência Municipal da Saúde da Mulher, constituída por Cristian Wagner, Fabiana Borowsky e Solange Schipper do CMS, Larissa Ceolin da SMS e Micheline de Oliveira do CMDM. (VERA CRUZ, 2017, ata 01/2017).

Fácil perceber que as quatro deliberações tomadas foram todas por unanimidade. Além disso, apesar da referência “após, explanadas e sanadas todos os questionamentos [...]”, também poderia haver dúvidas em relação ao processo de deliberação. No entanto, pelo testemunhado na reunião e, aí importante, também registrado em momento anterior na referida ata, a explanação feita e os diversos questionamentos apresentados por conselheiros e efetivamente respondidos endossam processo democrático de tomada de decisão na perspectiva do modelo deliberativo de democracia. Há, assim, um exaurimento nas dúvidas, um debate aos temas propostos e posterior deliberação, contexto que envolve a complexidade do próprio tema. A certa informalidade no *proceder*[75] da

[75] Não há uma votação secreta, por exemplo. Nem mesmo uma chamada nominal para que todos os conselheiros manifestem a sua posição. O que ocorre é que após os debates há um questionamento sobre

deliberação resta suplantada pelo debate e construção do consenso entre os conselheiros. Não se verifica um *animus dominandi*[76] sobre o conjunto dos conselheiros e este espírito comunitário e solidário não *permite*[77] um formalismo exagerado.

Na reunião do dia 8 de fevereiro, apenas uma deliberação foi tomada e diz respeito à prestação de contas da etapa 46 da Nota Fiscal Gaúcha, que foi aprovada por unanimidade. A exemplo da reunião de janeiro, houve detalhada explanação sobre a aplicação dos recursos. Após isto, foi aberto espaço para manifestações e a deliberação ocorreu somente após a apresentação de parecer favorável da Comissão de Finanças:

> Prosseguindo, Cristian solicitou a Comissão de Finanças, apresentar o parecer emitido através da análise da Prestação Contas da Etapa 46 da Nota Fiscal Gaúcha. A Comissão de Finanças apresentou o parecer da prestação de contas de aplicação dos recursos da ETAPA 46 DA NOTA FISCAL GAÚCHA, num montante de R$ 10.519,63(dez mil, quinhentos e dezenove reais e sessenta e três centavos), que foram aplicados na aquisição de equipamentos para as unidades básicas de saúde, onde foram adquiridos os seguintes equipamentos: um oxímetro de pulso portátil e cinco oxímetro de dedo para adultos e crianças; uma cadeira de rodas, um armário, um nobreak, dois arquivos de aço, 3 cadeiras, uma estante de aço. Após a apresentação a Comissão de Finanças relatou o parecer do mesmo Plano, onde foi emitido que estava dentro dos conformes e não tem nada contrário. (VERA CRUZ, 2017, ata 02/2017).

Na reunião de 8 de março, cinco deliberações foram tomadas. Já referido anteriormente (pág. 140-141) que esta talvez tenha sido a reunião importante sob a perspectiva de análise e demonstração da democratização das decisões tomadas no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz ao longo do ano de 2017. Afora a escolha dos novos membros para o biênio 2017-2019, foi a discussão sobre o projeto de criação do ESF – Estratégia de Saúde da Família - de Linha Henrique D´Ávila em que ficaram melhor demonstrados o espaço existente para o adequado debate dos temas em pauta, bem como o processo democrático de tomada de decisão com a prevalência da

---

necessidade de mais explicações e se há a oposição de algum membro em relação à matéria em discussão ou se a mesma deve ser aprovada, contexto em que os que se *calam*, consentem.

[76] *Animus domini* é tida como expressão equivalente. Em latim significa a intenção agir como dono (REALE, 2006).

Animus domini, na lição de De Plácido e Silva, *"é a consciência do senhor da coisa de que esta lhe pertence de pleno direito, e, por isso, juridicamente, a poder deter em sua posse. E a posse que resulta daí é a do próprio direito, porque indica a posse do domínio". (WIKIPEDIA)*

De acordo com Morgenthau, o *animus dominandi* não se esgota em si. Na verdade, sintetiza um espaço de vantagem política para os homens em um ambiente seguro, [...]". (DIPLOMATAWANNABE).

[77] Não há proibição, por óbvio, o que evidenciaria completo absurdo. O que se constatou na participação nas reuniões é que, apesar das diferentes origens (empresários, agricultores, representantes de bairros, profissionais da saúde, representantes do gestor municipal, etc.) existe uma benéfica *cumplicidade* e comprometimento em discutir na busca pela melhor alternativa. Em face disto, a existência de formalismo por si só não traria respaldo democrático à decisão, pois esta preenche requisito anterior e de maior importância: o efetivo debate.

vontade da maioria, no caso, unânime[78] por circunstâncias.

Ocorre que o conselheiro Airton Romeu Mueller manifestou-se contrário à redistribuição de área proposta em face da criação do referido ESF e mudanças também em face de criação de mais uma área de agente comunitário de saúde. Mesmo tendo sido apresentados dados e explicações quanto aos critérios adotados, envolvendo número de habitantes e a logicidade geográfica na delimitação da área, o conselheiro permaneceu reticentemente contrário ao ponto de retirar-se da reunião[79]. Impende, assim, transcrição parcial da ata em que se denota o detalhamento do projeto, os argumentos apresentados, os questionamentos e posições manifestadas e a final deliberação:

> Prosseguindo, Daniela apresentou o projeto de implantação do ESF de Linha Henrique D'Avila. Na oportunidade explicou porque em Linha Henrique D´Ávila, pois lá já está legalizada a área do Posto de saúde, a infraestrutura do mesmo existente já é bastante favorável, tem uma técnica de enfermagem lotada. O mesmo atenderá Linha Fundinho, Triângulo, Coxilha Mandelli, Mato Alto, Linha Henrique D'Avila. Também haverá a necessidade pelo número de população a aprovação do conselho de mais ACS – Agente comunitária de saúde. O custo estimado para a execução da obra será em torno de duzentos mil reais e uns cinquenta mil reais em equipamentos. O custo mensal de custeio será de aproximadamente de setenta mil reais. Explicou que será encaminhado a documentação e o mesmo será construído e iniciará em funcionamento após o recebimento da aprovação, habilitação e dos recursos federais, pois até o presente momento o município ainda não recebe recursos federais para a manutenção do ESF de Vila Progresso. Daniela e Eliana explicaram todo o processo de encaminhamento e tramitação a nível regional, estadual e federal. A gestão de saúde e o executivo municipal estão se empenhando para que o município comece a receber os recursos de custeio de Vila Progresso, bem como para implantar o ESF de Vila Progresso. O Gestor de saúde também colocou que futuramente deve se buscar também ESF para a região Norte do Município. Após a explanação todos os conselheiros são favoráveis na implantação de mais um ESF bem como no aumento de agentes de saúde. O conselheiro Airton Romeu manifestou que não concorda com a distribuição da área apresentada para o ESF de Linha Henrique D´Ávila. Após várias discussões os conselheiros Erich e André também se manifestaram em favor a redistribuição da área. Os conselheiros aprovaram o projeto de implantação do ESF de Linha Henrique D´Ávila e o aumento de uma agente de saúde para a implantação do mesmo, mas que seja feito uma remodelação das áreas. (VERA CRUZ, 2017, ata 03/2017).

O encontro realizado em 9 de agosto de 2017 também é salutar seja detalhado, porquanto demonstra de forma mais precisa a autonomia verificada na atuação do Conselho. Constando da pauta da reunião havia a prestação de contas referente a etapa da Nota Fiscal Gaúcha de recursos recebidos pela Fundação de Saúde Dr. Jacob Blész. Contudo, em face da ausência do plano de aplicação de tais recursos, o mesmo acabou

[78] A deliberação acabou ocorrendo já com a ausência do conselheiro Airton Romeu Mueller, sendo que os demais votaram favoravelmente à criação do ESF, sua área de abrangência, bem como em relação à criação de uma nova área para atuação de mais um agente comunitário de saúde.

[79] A posição intransigente, já anteriormente transcrita (pág. 140-141) indica um agir estratégico por parte do conselheiro, corroborada com a sua retirada da reunião. Além disso, a posterior comunicação, via mensagem, de que renunciava à indicação de conselheiro. Contudo, em momento posterior ele, indicando então uma racionalidade comunicativa, acabou assimilando e aceitando as mudanças propostas e aprovadas pelo Conselho. Também permaneceu como membro e participando ativamente nas reuniões.

ficando em pauta e não havendo deliberação quanto à aprovação ou não da prestação de contas relativa aos recursos recebidos, ficando tal apreciação condicionada à apresentação do plano de aplicação dos recursos previamente aprovado pelo Conselho:

> Prosseguindo Erich colocou que entrou para a apreciação a Prestação de contas recebida da Fundação de Saúde Dr. Jacob Blesz, referente a Nota Fiscal Gaúcha etapa 049, onde consta que foram adquiridos medicamentos e materiais hospitalares, questionou como o CMS irá aprovar uma prestação de contas sem ter conhecimento do Plano de Aplicação, pois entende que o Plano de Aplicação e a Prestação de contas deverão fechar. Questionou se não há necessidade do Plano de Aplicação passar no CMS como acontece nas outras etapas da Nota Fiscal Gaúcha. A conselheira Daniela e demais também concordam com o questionamento. O conselheiro Gilson coloca que tem prazos para prestar contas. O presidente coloca, após as manifestações dos conselheiros, que o CMS somente deliberará[80] após ter ciência do Plano de Aplicação, nem se for necessário fazer uma extraordinária. Gilson se comprometeu em encaminhar por e-mail o plano de aplicação e novamente a prestação de contas, bem como o prazo de vencimento. (VERA CRUZ, 2017, ata 10/2017).

Nesta mesma reunião incumbe destacar a atuação do Conselho para corrigir uma discrepância que se evidencia como um agir estratégico de um conselheiro face à sua não suspeição diante de questão de claro conflito de interesses[81]. O assunto também já foi oportunamente abordado (pág. 148), mas cabe aqui reforçar a transparência e pronta resposta diante da identificação do mencionado conflito.

> Prosseguindo, Daniela colocou que participou da Comissão de Acompanhamento da Contratualização para cada Prestador Hospitalar de Vera Cruz representando a Secretaria de Saúde e não concorda que o conselheiro Gilson representa o CMS nessa comissão, pois o mesmo é o Diretor do HVC. Relatou que após a reunião de avaliação solicitou afastamento junto a Secretária de Saúde porque também não concorda em participar de uma Comissão onde é apresentado tudo pronto e não se abre para questionamentos. Após um debate sobre o assunto foi deliberado pelos conselheiros que os representantes da COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DA CONTRATUALIZAÇÃO PARA CADA PRESTADOR HOSPITALAR serão os conselheiros Erich Schneider de Oliveira, como titular e Sandro de Lima Schipper como suplente. (VERA CRUZ, 2017, ata 10/2017).

Na reunião de 13 de setembro, o aspecto interessante que sobressai é a disponibilização de documentos dos gastos no âmbito da saúde pública no Município,

[80] Na reunião do dia 13 de setembro de 2017 os documentos relativos ao plano de aplicação dos recursos foram apresentados e a prestação de contas aprovada: “Prosseguindo, Erich apresentou os documentos referente a prestação de contas de aplicação dos recursos da ETAPA 49 do Programa NOTA FISCAL GAÚCHA, no valor de R$ 4.820,86 (quatro mil, oitocentos e vinte reais e oitenta e seis centavos), onde foram adquiridos medicamentos e materiais hospitalares pela Fundação Doutor Jacob Blész que já havia sido encaminhado na reunião anterior. Esclareceu que foi apresentado agora o Plano de aplicação e o mesmo foi ao Hospital verificar os documentos referente a aquisição dos medicamentos. Após analisada a documentação e sanadas as dúvidas com o Gilson Jaeger representante da Fundação Doutor Jacob Blész foi aprovada por unanimidade pelos conselheiros presentes com direito a voto”. (VERA CRUZ, 2017, ata 11/2017).

[81] A conselheira e servidora da Secretaria Municipal de Saúde, Daniela Schneider, denunciou o conflito de interesses pelo fato do Diretor do HVC – Hospital Vera Cruz – estar representando o Conselho Municipal de Saúde na Comissão de Acompanhamento da Contratualização para cada Prestador Hospitalar de Vera Cruz, ou seja, o próprio Hospital. Além disso, ela solicitou afastamento da comissão por entender que tudo era apresentado pronto e não havia espaço para debates e questionamentos.

para verificação *in loco* por parte dos conselheiros. Fácil perceber que foi disponibilizada uma série de documentos a atestar a regularidade das despesas pagas:

> Erich, o presidente, relatou que a relação dos empenhos por fonte de recursos, as conciliações de saldo bancário, balancetes de receita, como os empenhos e as notas fiscais referentes ao mês de agosto estavam a disposição aqui na sala de reuniões desde as dezessete horas, como também ficarão amanhã de manhã a disposição se algum conselheiro ainda quer vir e analisar. Alguns conselheiros colocaram que fica difícil no horário normal. Iris disse pode ficar a disposição de noite desde que se combine com antecedência, na qual deixará todo o material a disposição. (VERA CRUZ, 2017, ata 11/2017).

Da reunião de 8 de novembro de 2017 incube destacar a atuação proativa do Conselho no que converge para uma postura propositiva e não apenas restrita a fiscalização e apreciação de plano de aplicação de recursos e sua prestação de contas. O conselho Municipal de Saúde tomou a iniciativa de enviar ofício questionando, e/ou sugerindo aumento, na carga horária dos profissionais da equipe de *redução de danos*. Tal postura mostra a estreita relação dos conselheiros com a(s) comunidade(s) que representa(m) e a preocupação em atender seus anseios diante das demandas apontadas. Oportuno reforçar que o tema não envolve apenas uma preocupação com as famílias diretamente atingidas, mas com efeitos colaterais na segurança pública e na própria questão da saúde pública envolvendo o consumo e, consequentemente também questões de tráfico, de entorpecentes. Além disso, necessário ressaltar que a discussão gerou desdobramentos, novas manifestações, questionamentos e esclarecimentos, além dos a seguir referidos[82] tendo sido a reunião com maior debate ao longo do ano de 2017, fato atestado pelas mais de três folhas de relatos constantes na ata.

> Prosseguindo, Erich solicita a Ana, realizar a leitura do ofício nº143/2017-SMS, onde consta a resposta em relação aos questionamentos realizados pelo CMS através do ofício 19/2017. Consta que em relação ao aumento da carga horária dos profissionais que atuam junto ao setor de na Redução de Danos, a SMS fará primeiramente um diagnóstico dos atendimentos pelos dois profissionais da equipe e posteriormente reavaliará a possibilidade de incremento. Em relação aos atendimentos de Psiquiatras, esclarece que a Psiquiatra Jandira é contratada por dez horas semanais para atuar junto ao CAPS e diante da transferência dos atendimentos psiquiátricos infantil/juvenil/ ao município, acrescentaram carga horária ao contrato existente de acordo com as possibilidades legais. E conforme o Coordenador do serviço, os atendimentos estão sendo realizados regularmente, sendo que urgências são prontamente atendidos e os profissionais do serviço C-AME estão atuando junto ao Conselho Tutelar na forma de matriciamento, para atuar especificamente no encaminhamento de casos e proporcionar maior agilidade ao serviço. (VERA CRUZ, 2017, ata 14/2017).

A última reunião ordinária de 2017 marcou a primeira participação do Prefeito Municipal, sendo efeito da ação desencadeada pelo Ministério Público (pág. 148-150) no âmbito da saúde pública municipal. O prefeito Guido Hoff foi pessoalmente apresentar

[82] Tais manifestações também constam a ata (14/2017) da referida reunião.

alguns esclarecimentos aos membros do Conselho Municipal de Saúde em relação à postura adotado diante dos fatos denunciados. Além disso, face ao afastamento da até então secretária municipal, Eliana Giehl, apresentou a nova secretária que fora nomeada, Liseane Flores. A posição do Prefeito Municipal defendendo a apuração dos fatos converge com a sua afirmação em relação ao próprio papel do Conselho Municipal de Saúde: “Reforço que o CMS é um órgão fiscalizador e deliberativo e conta com os conselheiros para cumprirem com seu papel em todos os momentos”. (VERA CRUZ, 2017, ata 15/2017).

Este aspecto contrasta com preocupação manifestada por conselheiros em relação à demora no atendimento da demanda de exames e procedimentos de alta complexidade, porquanto a denúncia do Ministério Público envolve a suposta prática de priorizar atendimento de forma privilegiada e injustificada, circunstância que originou a denominada *Operação Fura-fila*.

> Na sequencia, Erich solicitou para a Daniela apresentar o Protocolo de avaliações para Encaminhamentos de Especialidades Médicas e Exames de alto custo que os conselheiros receberam por e-mail em 16 de novembro. Daniela explicou que o mesmo foi complementado nos últimos dias, com mais detalhes a explicação. Daniela leu o protocolo e a cada item lido foram esclarecidas as dúvidas surgidas. Explicou que os clínicos solicitam os exames mais básicos e após encaminham para o especialista ou acessam o Tele Saúde para tirar as dúvidas com o especialista. Liseana explicou como funciona o Telesaúde e como ainda existe resistência por alguns profissionais médicos. Daniela também explica que esta regulação está sendo feito porque não é o papel do município, a questão das especialidades, isto é do estado. Conselheiros colocaram que as pessoas tem que esperar muito, devem morrer para serem atendidos, ou vão nos médicos e recebem remédios sem terem recebido o tratamento adequado ou analisado os atendimentos anteriores. (VERA CRUZ, 2017, ata 15/2017).

Se em relação à demanda por consultas e exames especializados, os conselheiros demonstraram plena ciência e grande preocupação, outro aspecto tratado na reunião de 13 de dezembro de 2017 surpreendeu os membros do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz. Ao fazer uma apresentação sobre a Rede de Atenção às Pessoas com Doenças Crônicas não Transmissíveis, voltada tratamento de sobrepeso e obesidade no Estado, a nutricionista Sâmia Nassere falou sobre os dados coletados em diagnóstico da situação no município.

> Samia apresenta a Rede de Atenção ás Pessoas com Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT) no Rio Grande do Sul - Linha de Cuidado do Sobrepeso e Obesidade, onde o Serviço de Referência de Atendimento Especializado da 28ª Região de Saúde / 13ª CRS será o HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE CANOAS (RS). Relatou o diagnóstico da situação atual de Vera Cruz com dados quantitativos e qualitativos extraídos do SISVAN, como se dará o planejamento das ações de prevenção e tratamento do sobrepeso e obesidade em todos os ciclos de vida. Os conselheiros ficaram surpresos com a grande quantidade de pessoas com sobrepeso e obesos no município. (VERA CRUZ, 2017, ata 15/2017).

Diante das percepções colhidas na participação nas reuniões bem como da análise dos registros das atas, resta clarividente a atuação proativa, transparente, propositiva e fiscalizatória do Conselho Municipal de Saúde. Feito esse reconhecimento, percebe-se também em seu processo de tomada de decisão a constante presença, com as ressalvas já apontadas, dos pressupostos teóricos da democracia deliberativa. Não obstante, verificou-se a pontual incidência dos princípios da democracia liberal tal como da participativa. Contudo, o contexto da atuação do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz em todas as etapas deste processo, desde a formulação e divulgação do calendário de reuniões, as amplas possibilidades de comunicação e informação entre os conselheiros, a democrática formulação da pauta com efetiva possibilidade de indicação de temas a serem discutidos, os amplos espaços para debate com a possibilidade e efetiva oportunidade de manifestação e o desfecho deste processo com a deliberação consciente e transparente, indicam a preponderância da democracia deliberativa.

O que se verificou é que nas poucas situações em que esteve presente um agir estratégico por parte de algum conselheiro, essas foram suplantadas pela racionalidade comunicativa e um ideal de fala constantemente reforçado. Aliás, oportuna a lembrança da frase inicialmente referida no presente trabalho: “não basta apenas acelerar para o avião subir; tem que se manter a aceleração, pois, caso contrário, a aeronave vai cair”.

A prática democrática em seu sentido mais amplo pressupõe uma racionalidade comunicativa, um ideal de fala, a transparência e publicidade necessária aos atos e a deliberação consciente. Essas não são e nem podem ser ações isoladas ou pontuais, mas uma constância a se retroalimentar continuamente para que a democracia almejada pelo constitucionalismo contemporâneo, de efetiva promoção dos direitos fundamentais na perspectiva da dignidade da pessoa humana, possa vir a ser uma realidade. Apenas uma democrática e profícua atuação de todos os agentes, estatais e da sociedade civil, é capaz de produzir e consolidar essa fundamental conquista para uma sociedade moderna, de relações sociais cada vez mais complexas.

5 CONCLUSÃO

O questionamento proposto para o presente estudo foi em relação ao grau de democratização que envolve as decisões tomadas pelo Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz, partindo dos postulados das teorias da democracia, a racionalidade presente no processo de tomada de decisão e as ferramentas utilizadas e a legitimidade destas deliberações.

Para responder a este ponto central, importa que sejam analisados os pressupostos da democracia no mundo, a sua evolução e períodos de recrudescimento, como os experimentados pelo Brasil, como governos autoritários e ditatoriais. O constitucionalismo contemporâneo vem tendo uma crescente preocupação com a garantia intransigente dos direitos fundamentais. Nisso, o período pós-Segunda Guerra foi marcante pela grande evolução no sentido de positivar os direitos fundamentais na perspectiva de salvaguardar a dignidade da pessoa humana. Sendo a efetividade das constituições intrinsecamente relacionada com a vida política de cada nação, seu grau de participação popular e, em última análise, o nível de democracia viabilizada, o Constitucionalismo Contemporâneo transcende na questão dos direitos humanos do âmbito doméstico para a esfera internacional, de integração jurídico-constitucional.

Esta defendida interconstitucionalidade propõe assegurar os direitos fundamentais num patamar acima das próprias constituições, na perspectiva de assegurar um mínimo de normas tendo como meta princípio a dignidade da pessoa humana. Também no Brasil o período de redemocratização foi de efervecência democrática, fruto das conquistas sociais. Todavia, houve uma preocupante acomodação com baixo interesse da sociedade civil. Além disso, os tempos recentes de revisão nestas conquistas e graves problemas de corrupção representam um gande desafio para a ainda jovem democracia. Avanços ocorreram, mas é preciso estimular uma sociedade civil para uma participação consciente e atuante para que tenha efetiva prevalência o interesse público.

Nesta análise sobre o processo de tomada de decisão, fundamental uma releitura sobre os modelos de democracias e suas fundamentações. Pelo que se verifica na história, o modelo liberal resta superado e suplantado em boa parcela nas nações. Não obstante, permencem os direitos de liberdade e igualdade, mas foram sendo agregados outros como os de participação da cidadania na definição das questões políticas propostas pelo Estado. O que se verifica é que há uma importante evolução não apenas conceitual, mas, principalmente, em relação aos reflexos desta maior participação na

dimensão de uma maior legitimidade da atuação estatal. Esta evolução mostra que o modelo de democracia deliberativa, com amplos espaços de participação, estímulo para uma ativa e consciente participação do cidadão e a adoção de procedimentos de tomada de decisão, com igualdade de condições nos debates, transparência em relação aos temas propostos e construção de um consenso entre as pessoas, é salutar. Neste sentido, há exemplos concretos de países que adotam este modelo e estimulam uma ampla participação, produzindo resultados muito positivos. Há um maior nível de sentimento de pertencimento do cidadão na sociedade e um ganho na qualidade de vida na medida em que as políticas públicas e prioridades de investimentos são democraticamente decididas.

Com relação ao processo de tomada de decisão no Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz, impende relembrar as três atas, anteriormente identificadas, por identificarem circunstâncias fáticas mais relevantes. No tocante à manutenção da Conferência Municipal de Vigilância em Saúde, a despeito da posição manifestada pela nova Secretária Municipal de Saúde, a autonomia e independência manifestadas pelos conselheiros revestem-se de importância. Ocorre que aquele contexto deixa claro que foi oportunizada a manifestação e defesa, por uma mudança, por parte da nova gestora municipal, mas, por outra, a decisão pela manutenção da decisão anteriormente tomada. Tal postura e o próprio resultado (não houve discussões mais ríspidas, nem ameaças de boicote ao evento, etc.) revelam maturidade, autonomia e independência ao ser dada por literal *preclusão* a tal discussão.

Na condução do processo de escolha de novos membros do Conselho Municipal de Saúde também restam evidentes todas as cautelas para atendimento aos princípios norteadores da própria administração pública, de um Estado Democrático de Direito e inerente ao próprio modelo de democracia deliberativa. Primeiro em face da ampla convocação para a indicação de nomes para concorrer para membros do Conselho; em segundo lugar, o empenho para atendimento aos requisitos legais em relação a uma renovação e, principalmente, sobre a distribuição equitativa preceituada pela Constituição Federal e regulamentada pela lei municipal criadora do Conselho, e, por final, pela forma democrática para escolha dos membros e posterior escolha do sua diretoria para coordenar os trabalhos. Na oportunidade o conselheiro indicado pelo Executivo, Erich Schneider de Oliveira lançou a sua candidatura ao cargo de presidente e tendo sido feita uma composição para os demais cargos. Diante disso, a nova diretoria restou respaldada por aclamação pela totalidade dos conselheiros.

Corrobora nesta análise, questão apresentada na reunião do dia 12 de abril de 2017

em que um conselheiro trouxe para a pauta suposta reclamação por parte de agentes comunitários de saúde do Município de não serem convidadas a participar das reuniões do Conselho Municipal da Saúde. A questão gerou debates entre os conselheiros, mas restou refutada. Os membros do Conselho Municipal de Saúde destacaram que as datas das reuniões são divulgadas no site do Município de Vera Cruz bem como na *Fame Page* do Conselho Municipal em rede social. Além disso, um cronograma das reuniões também teria sido repassado aos agentes comunitários de saúde. Outro aspecto enfatizado diz respeito à participação dos agentes comunitários de saúde no próprio Conselho Municipal de Saúde, também reclamada. Neste sentido, a informação foi rebatida com a informação de que na composição anterior do Conselho Municipal havia representante dos agentes comunitários de saúde, mas que nunca compareceu nas reuniões, mesmo devidamente avisado.

Como encaminhamento para a questão demandada, os conselheiros decidiram comunicar a coordenadora do programa de Agentes Comunitários de Saúde para que ela reforce a estes que todas as reuniões do Conselho Municipal são públicas e abertas a participação de qualquer pessoa. Contudo, que apenas os conselheiros têm direito a voto nas deliberações.

O que se identifica neste episódio é a preocupação do Conselho Municipal da Saúde com a publicização de todos os seus atos, quer pela divulgação das datas das reuniões, quer na definição das pautas e decisões tomadas mediante a divulgação das atas. Há efetivamente um esforço em assegurar fácil acesso às informações relativas ao Conselho por vários meios e em linguagem igualmente acessível.

Ainda na referida ata, em relação ao episódio da alteração na delimitação de micro área de agentes comunitários de saúde para viabilizar a implantação de ESF em Linha Henrique D´Ávila, a percepção é de que houve uma ação estratégica por parte do conselheiro ligado à localidade. Porém, imbuído de espírito democrático[83] e solidário[84], o resultado que lhe foi contrário na reunião, acabou aceito e assimilado em benefício de um resultado que indica ser melhor aos interesses da coletividade.

Outro fato que indica um efetivo compromisso de um agir comunicativo e uma deliberação democrática por parte dos conselheiros foi tratado na reunião de 09 de agosto de 2017. Uma servidora pública e conselheira relatou que solicitou afastamento da

[83] Condizente com fato de ter aceitado o resultado que deliberou pela mudança na área.

[84] Presente ao rever a sua decisão, tomada de cabeça quente, em retirar-se do Conselho. Porém, mais evidente ainda no fato de participar assídua e ativamente das reuniões do Conselho e deixar transparecer que a decisão democraticamente tomada restará por trazer importantes benefícios para a população da localidade.

Comissão de Acompanhamento da Contratualização para cada Prestador Hospitalar de Vera Cruz por não concordar com a forma que eram feitos os encaminhamentos. A servidora, representando a Secretaria Municipal de Saúde disse que tudo era apresentado pronto e não era aberto espaço para questionamentos. Além disso, a servidora questionou o fato do representante do Conselho Municipal da Saúde indicado na referida comissão ser o próprio diretor do Hospital Vera Cruz, sendo, portanto, interessado direto nas deliberações. Após um debate sobre o assunto, os conselheiros decidiram alterar a indicação dos seus representantes na referida comissão, passando a integrá-la os conselheiros Erich Schneider de Oliveira, como titular, e Sandro de Lima Schipper, como suplente.

Mostrando conexão com a atualidade e prevenção em relação a um possível viés de um agir estratégico, outro tema relevante foi objeto de debate e encaminhamento pelo Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz. Abordado na reunião do dia 09 de outubro de 2017, o assunto foi trazido pelo conselheiro Alfeu Hepp que questionou e-mail recebido sobre uma pesquisa em que era questionado sobre a sua posição em relação à exclusão dos usuários na representação no Conselho Municipal de Saúde. Outros conselheiros confirmaram ter recebido a mesma pesquisa e consideraram absurda qualquer proposição neste sentido, considerando fundamental os usuários possuírem representação nos conselhos municipais de saúde, enfatizando que são estes que sabem as necessidades da população, além da sua atuação na fiscalização das ações e gasto responsável dos recursos públicos. Depois de discutido o tema na reunião, os conselheiros decidiram por responder a pesquisa maciçamente pela manutenção dos usuários nos conselhos municipais de saúde. Além disso, dar ciência sobre o assunto ao Conselho Regional de Saúde bem como ao Conselho Nacional, numa tentativa de mobilizar e viabilizar um abaixo-assinado contrário a qualquer proposição neste sentido.

Pelo que foi possível analisar das reuniões bem como dos registros em atas, há uma atuação qualificada dos conselheiros municipais de Saúde de Vera Cruz. Há uma atuação transparente que se verifica na divulgação de todos os seus atos, como as datas e locais das reuniões, a pauta e as deliberações. Também em relação a avaliação em conferências realizadas no âmbito municipal (com apresentação de detalhado relatório) ou participação em eventos em nível estadual e nacional, como efetivo compartilhamento de informações e percepções com os demais conselheiros.

Além disso, fácil perceber os inúmeros questionamentos apresentados sobre os mais diferentes temas em apreciação. Na mesma linha, os esclarecimentos apresentados ou as diligências por informações. Os conselheiros demonstram uma importante

articulação de mútuo auxílio com o objetivo de contribuir com análises e propostas visando qualificar os atendimentos. De igual sorte, atuação fiscalizadora que resulta numa saúde pública mais qualificada e melhora na qualidade de vida da população.

Na mesma linha, questionamentos e sugestões sobre campanhas de vacinação e combate ao mosquito, por exemplo. Claro, no que foi possível verificar nas reuniões e nos registros das atas, que os membros do Conselho Municipal questionavam valores investidos nas campanhas com divulgação, os meios mais adequados e seu alcance junto à população. Essas ações têm um propósito que é o de dar efetividade à política pública pontualmente empregada e o emprego correto dos recursos públicos. Somente após claras tais premissas na fase de debates é que ocorriam as deliberações. Portanto, tomadas de forma consciente e transparente, com as informações necessárias para uma tomada de decisão democrática.

Em idêntico sentido, diversos esclarecimentos foram prestados quando da abordagem em relação às condições de atendimento junto ao Hospital vera Cruz. Em diversas reuniões foram trazidos relatos de problemas de atendimento em circunstâncias diferentes, questões esclarecidas pelos representantes da Secretaria Municipal de Saúde[85] ou pelo diretor do Hospital Vera Cruz[86].

Não obstante essas circunstâncias, na análise de relatórios há a conferência *in loco* de documentos por parte de comissão específica formada no Conselho Municipal de Saúde que emite um parecer prévio. Somente após isso é que ocorre o debate, a análise e deliberação pelos membros do Conselho. Esta postura, aliada a um elevado índice de assiduidade dos membros e uma representativa equilibrada da sociedade civil, evidencia uma efetiva participação no Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz.

O que se verifica na atuação do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz é um agir comunicativo, esclarecedor, transparente que leva a um processo de deliberação consciente. Quando identificada alguma tentativa de um agir estratégico[87], há uma posição clara contrária, de resolução daquela questão e decisão por uma mudança.

---

[85] Como no caso de encaminhamento de partos que deixaram de ser feitos no Hospital Vera Cruz por política implantada pelo Ministério da Saúde e Secretaria Estadual da Saúde; atendimento inicial no Hospital, mas encaminhamento para referências em situações de média e alta complexidade; atendimento junto ao CAPS (Centro de Atendimento Psicossocial) em Santa Cruz e a mobilização para Vera Cruz ofertar tal atendimento, inclusive para outros municípios, etc.

[86] Em diversas reuniões em assuntos trazidos por conselheiros a partir de reclamações da população sobre atendimento de um médico, demora no atendimento, questões relacionadas a exames em caso de internação e até mesmo a alimentação fornecida no Hospital.

[87] Caso do debate sobre mudança na micro área para ampliação em mais um agente comunitários de saúde para viabilizar o ESF de Linha Henrique D´Ávila e discussão sobre a comissão de acompanhamento da contratualização para cada Prestador Hospitalar, houve a repulsa por parte dos conselheiros e uma opção por mudança (nos dois casos) tomada a partir do debate e da deliberação.

O que se constata em todo o processo de participação nas reuniões e análise das atas (as aqui referidas e as demais) é que o Conselho Municipal de Saúde do município de Vera Cruz se utiliza adequadamente das ferramentas democráticas que propiciam uma efetiva participação e deliberação. Não se verifica ter havido alguma deliberação meramente respaldatória[88] dos atos do Executivo Municipal, porquanto sempre precedente por análise, debate e posterior tomada de decisão, já com os conselheiros devidamente munidos das informações hábeis e importantes para a melhor escolha. Como final exemplo desta construção qualificada, na apreciação de contas ou mesmo na análise do projeto da LDO e LOA[89] para o ano seguinte (2018), houve um aprofundamento da análise com questionamentos sobre recursos por áreas e programas. Além disso, as devidas explicações e argumentações trazidas pelos representantes do Executivo Municipal. O mesmo se verifica em relação a diversos planos de aplicação de recursos específicos em que foram questionadas a necessidade, a adequação dos materiais e/ou equipamentos previstos, a quantidade, etc., antes da deliberação.

Já referido que a participação política reflete um exercício ativo da cidadania e que a utilização dos espaços participativos impacta no fortalecimento da relação entre a sociedade e a esfera política. Também incumbe reforçar que a atuação consciente e efetiva da sociedade civil legitima o processo de tomada de decisão em relação as políticas públicas bem como nas prioridades de investimentos. Estas foram características presentes na atuação do Conselho Municipal de Saúde enquanto representa diferentes entidades na composição plural e paritária do Conselho Municipal de Saúde. Além disso, incumbe frisar o processo de indicação e escolha dos conselheiros, conferindo legitimidade não apenas constitucional e formal sob a perspectiva do direito, mas efetiva representatividade da sociedade plural que representa.

Especificamente em relação aos trabalhos desenvolvidos no Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz, o que foi constatado, a partir da participação em reuniões ao longo do ano de 2017, na forma de elaboração das pautas, nos debates sobre os temas propostos e o processo de tomada de decisão, é que há clara predominância da democracia deliberativa. Afora as referências acima, há de se destacar os amplos meios de comunicação entre os conselheiros e o acompanhamento por parte da população. Além disso, o caráter construtivo e propositivo nos debates, presente até mesmo em

[88] Apesar do caráter deliberativo formalmente atribuído aos conselhos, deve-se indagar se suas decisões se sintonizam com os interesses da maioria da população, sobretudo dos setores excluídos, ou se apenas referendam as decisões do poder executivo e dos grupos que lhe dão suporte. Precisa também ser analisado de que modo se efetiva o processo decisório, o papel de cada representação na discussão e na iniciativa de proposições. (ROCHA, 2012)

[89] LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano seguinte; LOA – Lei Orçamentária Anual.

momentos de alguma tensão por questões de conflitos de interesses, também converge para essa conclusão. O que num fato circunstancial se caracterizou inicialmente como um agir estratégico[90], restou convergindo para uma racionalidade comunicativa, na medida em que prevaleceu o debate e deliberação democráticos. Além disso, a própria *ameaça* de renúncia, anunciada pelo conselheiro envolvido diretamente nesse debate, evidencia isso na medida em que ele mudou de posição, continuou membro e participando ativamente das atividades do Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz.

Também o clima amistoso que se percebe rotineiramente entre os conselheiros que, em dado momento e circunstância, poderia ser confundido com informalidade, na prática reflete tão somente o espírito de comprometimento com os interesses da coletividade municipal. Esta prática democrática faz florescer um espírito de solidariedade não apenas em relação aos conselheiros enquanto pessoas, mas, também, no momento dos debates. A defesa de posições ocorre com naturalidade e fica claro que o processo de deliberação só é encaminhado quando sanadas todas as dúvidas, o que possibilita afirmar que há uma escolha consciente.

Todos esses aspectos são inerentes ao uma democracia sob a perspectiva de um constitucionalismo contemporâneo e de um Estado Democrático de Direito. Há participação da sociedade civil representada pelos conselheiros que representam diferentes entidades e com atuações igualmente diversas, há observância ao critério de paridade entre os membros representantes dos usuários com os indicados pelo gestor municipal e representantes de profissionais e prestadores de serviços. Mais importante, porém, é justamente a forma de participação esclarecida e consciente e a transparência e publicidade dos atos proporcionada em todo o processo de tomada de decisão, qualidades intimamente ligadas à democracia deliberativa.

Sob a perspectiva das teorias da democracia, as decisões tomadas pelo Conselho Municipal de Saúde de Vera Cruz ao longo do ano de 2017 são legítimas e democráticas. O conjunto de mecanismos disponibilizados para uma participação atuante e consciente, por parte de cada um dos conselheiros, mostra que prevalece a democracia deliberativa. Essas ferramentas possibilitam a existência de um campo fértil não apenas para fiscalizar os atos do gestor municipal, mas para propor e acompanhar a execução de ações pontuais e até mesmo indicar políticas públicas que contemplem o interesse coletivo e agreguem qualidade de vida para a população.

[90] Episódio da divergência quanto à mudança na área abrangida por uma agente comunitária de saúde. (pág. 140 – 141).

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; OLIVEIRA, Rafael T. Neoconstitucionalismo: vale a pena acreditar? Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2015, vol. 7, n. 12, Jan.-Jun. p. 196-214. Disponível em: http://www.abdconst.com.br/revista13/valeGeorgesRafael.pdf Acesso em: 26 nov. 2016.

ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica*: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. Tradução de Zilda Hutchinson Schild Silva. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ALVES, Kátia Corrêa Peixoto. Nas trilhas da História. Belo Horizonte: Dimensão, 2000.

ARISTÓTELES. Política. Rio de Janeiro: Martin Claret, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. Campinas: Opinião Pública, 2012, p. 383-398.

_____Impasses da democracia no Brasil. [recurso eletrônico]. 1. ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *THEMIS – Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará,* Fortaleza, v. 4, n. 2, p. 13-100, jul./dez. 2006.

_____. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6. Ed. São Paulo : Saraiva, 2012

_____. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Rio de Janeiro: e-publicações.uerj, 2012. Disponível em: http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388 Acesso em 15 jul. 2016.

BOBBIO, Norberto**.** Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, tradução de Marco Aurélio Nogueira, 2010, 16ª reimpressão.

BOLESINA, Iuri; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. O mínimo existencial e o controle jurisdicional de políticas públicas: análise de sua operacionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Curitiba: Multideia, 2013.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/constituicoes-anteriores-1#content>.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 11 de jul. 2016.

BRASIL. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp> Acesso em: 04 jan. 2018.

BRASIL. Portal da Educação. Disponível em: <https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/direito/o-principio-da-solidariedade/32287> Acesso em: 11 de ago. 2017.

BRASÍLIA, Câmara dos Deputados. Constituições brasileiras. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

BRITTO, Carlos Ayres. *Distinção entre controle social do poder e participação popular*. Aracaju, 1992. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel_06.pdf>. Acesso em: 27 out. de 2016.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CARDOSO, Alenilton da Silva. Princípio da Solidariedade – O Paradigma Ético do Direito Contemporâneo. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2010.

CARRAZZA, Roque Antoni. Curso de Direito Constitucional Tributário. 29 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da democracia: uma introdução crítica*. Tradução de Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia.* Tradução de Beatriz Sidou. Brasília : Editora Universidade de Brasília. 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 19. ed.. São Paulo: Saraiva, 1995.

DICIONÁRIO OnLine de Português. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/mandamus/> Acesso em: 11 out. 2017.

DIPLOMATAWANNABE. Disponível em: <https://diplomatawannabe.wordpress.com/2013/10/14/o-realismo-neoclassico-de-morgenthau/> Acesso em: 16 nov. 2017.

DINAMARCO, Cândido R. A instrumentalidade do processo. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

DOWBOR; Ladislau. Democracia econômica: alternativas de gestão social. Petrópolis: Vozes, 2008.

EISENBERG, José. A democracia depois do liberalismo. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2003.

FERGUSON, Niall. *A grande degeneração*. Tradução de Janaína Macoantonio. São Paulo: Planeta, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. Para uma teoria geral do garantismo. In. Direito e razão: teoria do garantismo penal. Tradução de Fauzi Hassan Choukr. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

_____. Constitucionalismo Principialista e Constitucionalismo Garantista. In: Luigi Ferrajoli, Lenio Luiz Streck e André Karam Trindade (orgs.). Garantismo, Hermenêutica e (Neo)Constitucionalismo: Um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI*: o dicionário da língua portuguesa. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à Constituição de 1988*. Campinas: Julex Livros, 1989.

FORTES, Simone Barbisan. *Direito e Legitimidade em face da globalização – Um enfoque pragmático-sistêmico.* Brasil. Disponível em: <http://www.esmafe.org.br/web/revista/rev01/08_dra_simone>. Acesso em: 27 out. 2016.

FREDRICH, Denise Bittencourt. *Constitucionalismo Contemporâneo – Desafios Modernos: os princípios constitucionais da função social da propriedade urbana e a gestão democrática das cidades: traçando diretrizes para construção das cidades brasileiras.* Curitiba: Multideia, 2011.

_____. *Controle da corrupção: caminhos para a política pública de controle a partir das contribuições da teoria procedimental da democracia contemporânea*. 2014. 292 f. Tese (Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2014.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. *Fernando Collor de Mello*. Disponível em: <https://www.infoescola.com/biografias/fernando-collor-de-mello/> Acesso em: 31 jan. 2018.

GIDDENS, Anthony. Para além da esquerda e da direita. Tradução de Álvaro Hattnher. São Paulo: UNESP, 1996.

_____. *A terceira via*: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução de Maria Luiza X. de Borges. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. V. 2.

_____.*A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. *Direito e Democracia. Entre facticidade e validade I*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.* Rio de janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

_____. *A Inclusão do Outro. Estudos de Teoria Política*. Edições Loyola: São Paulo (SP), 2004

_____. *A inclusão do outro.* 3ª ed. Tradução de SPERBER, George, SOETHE, Paulo A. e MOTA, Milton C. São Paulo: Loyola, 2007.

_____. *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalidade social*. Tradução de SOETHE, Paulo. São Paulo: Martins Fontes, 2012, v. 1.

_____. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. Tradução de MELO, Rúrion. São Paulo: Unesp, 2016.

HEIDEGGER, M. *Os problemas fundamentais da fenomenologia*. Trad. Marco Antônio Casanova a partir da Gesamtausgabe 24. Petrópolis: Vozes, 2012.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HERMANY, Ricardo. *(Re) Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

INGLEHART, Ronald; WEZEL, Christian. Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano. Tradução de Hilda Maria Lemos Pantoja Coelho. São Paulo: Francis, 2009.

JULLIEN, F. Les yeux fixes sur Le modele. In: JULLIEN, F. Traité de l´efficacité. Paris: Bernard Grasset, 1996.

KUHN, Thomas S. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. Tradução de Nelson Boeira. 10. ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

KRELL, Joachim Andreas. *O Município no Brasil e na Alemanha:* Direito e Administração Pública comparados. São Paulo: Oficina Municipal, 2003, p. 69-91 e 171-175.

KRELL, Andreas Joachim. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa.* Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 39-65 e p. 126-133.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *A Constituição como Princípio: os limites da jurisdição constitucional Brasileira*. Barueri: Manole, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. *Perspectivas hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

_____. *Os pressupostos epistemológicos e filosóficos da gestão de políticas públicas no estado democrático de direito: uma perspectiva habermasiana*. In: Revista de Direito Administrativo e Constitucional, V. 15. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. *Estado Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. Teorias da democracia, jurisdição e sociedade de direitos: reflexões preliminares. Joaçaba: Editora Unoesc, 2016.

LEAL, Rogério Gesta; BITENCOURT, Caroline Müller. *El municipio dentro del federalismo brasileño: un descompaso posible entre autonomía efectiva local y su importancia en la construcción y control de políticas públicas*. In Hacer Ciudad, Hacer Cciencia: La agenda de los gobiernos locales del siglo XXI. Cidade do México: Tirant lo Blanch, 2017, p. 111-136.

LUCHI, José Pedro. *Direito e Democracia*. Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/direito-e-democracia/> Acesso em: 14 de nov. 2017.

LUZ, M. T. *Natural, racional e social. Razão médica e racionalidade científica moderna*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

MAYER, Grazieli Schuch. O efetivo exercício do direito fundamental à participação política como instrumento para a concretização de uma boa administração pública. 2016. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Direito. Mestrado e Doutorado) Universidade de Santa Cruz do Sul: Santa Cruz do Sul, 2016.

MARX, Karl. *Introdução à contribuição para a crítica da economia política*. Edições Progresso, Lisboa – Moscovo, 1982.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocência Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2008.

MERELES, Carla. Seis fatos importantes sobre conselhos municipais. Disponível em: < http://www.politize.com.br/conselhos-municipais-fatos-importantes/> Acesso em 17 nov. 2017.

MILL, John Stuart. *Sobre la liberdad***.** Tradução de N. R. Salmones. Madrid: Alianza, 1986.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 2ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

PÉREZ LUÑO, Antônio Henrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho Y Constitución*. 9ª. ed. Madri: Tecnos, 1986.

PERREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Democracia Republicana e participativa. Novos Estudos Cebrap,* 71, março 2005: 77-91. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/04-85DemocraciaRepublicana_Participativa-CEBRAP.pdf>. Acesso em: 08 out. 2017.

PINKER, Steven. *Os anjos bons da nossa natureza*: Por que a violência diminuiu. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

PORTALGAZ. Disponível em: < http://gaz.com.br/conteudos/regional/2017/12/05/108725-vice_prefeito_secretarios_e_vereadores_de_vera_cruz_sao_afastados.html.php> Acesso em: 19 dez. 2017.

RALWS, John. O liberalismo Político. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo e revisão de Álvaro de Vita. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

_____. Uma teoria da justiça. Tradução de Jussara Simões, revisão da tradução e apresentação de Álvaro de Vita. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REALE, Miguel. O Estado Democrático de Direito e o Conflito das ideologias. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____, Miguel, *apud* FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2006.

REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta organizadores. *Direitos Sociais e Políticas públicas – Desafios Contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

REVISTA CARTA CAPITAL. A democracia brasileira está em crise? Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/a-democracia-brasileira-esta-em-crise>. Acesso em: 06 jan. 2018.

RIBEIRO, Daniela Menengoti. *Sistema interamericano de direitos humanos: a efetivação dos direitos da personalidade pela interconstitucionalidade*. / Daniela Menengoti Ribeiro, Malu Romancini. - 1. ed. e-book - Maringá,PR : Vivens, 2015. 224 p.

ROCHA, Jose Claudio. O papel dos conselhos municipais na implementação das políticas públicas do estado. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 103, 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12156>. Acesso em: 22 jan. 2018.

RODRIGUES, Léo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. *A sociologia de Niklas Luhmann*. Petrópolis: Vozes, 2017. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=m4wwDwAAQBAJ&pg=PT52&lpg=PT52&dq=%22redu%C3%A7%C3%A3o+de+complexidade%22&source=bl&ots=onMBV1pWYu&sig=AzqrfS5wmWti8fE-O_IwfoCs-7g&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjesLSo0eTYAhUKGJAKHSGCDwQ4ChDoAQgtMAM#v=onepage&q=%22redu%C3%A7%C3%A3o%20de%20complexidade%22&f=false> Acesso em: 08 nov. 2017.

ROSSEAU, J. J. Do contrato Social. Rio de Janeiro. Martin Claret, 2004.

SABADELL, Ana Lúcia. *Manual de Sociologia Jurídica – Introdução e uma leitura externa do Direito*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

SCHMIDT, João Pedro. *Universidades Comunitárias e terceiro setor: Fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVEIRA, Alessandra. *Da interconstitucionalidade na União Europeia (ou do esbatimento de fronteiras entre ordens jurídicas)*, In: Scientia Iuridica, tomo LVI, n.º 326, maio-agosto 2011.

SILVEIRA, Alessandra. *Direitos fundamentais, integração e crise: por um mecanismo europeu de resgate para os direitos fundamentais*. Aula de Excelência ministrada ao Mestrado em Ciências Jurídicas da Unicesumar, 10.mai.2014.

_____. III JORNADA INTERNACIONAL E IV MOSTRA DE PESQUISA DE JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL - Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana, 2017. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2017.

SMITH, A. *A theory of moral sentiments*. Nova York: Modern Library, 1937 (1759) apud WAAL, Frans de. A era da empatia: lições da natureza para uma sociedade mais gentil. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VASSILOYANNIS, Philippos. C.. Ética do discurso, positivismo jurídico e direito. In.: DIMOULIS, Dimitri; DUARTE, Écio Oto (Coord). *Teoria do Direito Neoconstitucional*: Superação ou Reconstrução do Positivismo Jurídico? São Paulo: Método, 2008.

VERA CRUZ. Atas de 15 reuniões. Anexo I. 2017.

VERA CRUZ. Lei Municipal nº 1141 promulgada em 11 e outubro de 1993. Vera Cruz: [s.n.], 1993. Disponível em: < https://veracruz.rs.gov.br/publicos/18_lei_nº_1141,_de_11-10-93,_cria_conselho_municipal_de_saude_de_v_cruz_(atualizada).doc> Acesso em: 18 nov. 2017.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. *O problema da constitucionalização simbólica. Disponível em:* <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/orlandovillasboas3.pdf>. Acesso em 17 nov. 2017.

WAAL, Frans de. *A era da empatia*: lições da natureza para uma sociedade mais gentil. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

WEBER, M. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo: Pioneira, 1996.

_____. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasilia: Editora UNB, 2004.

WIKIPEDIA. Disponível em: < https://pt.wikipedia.org/wiki/Animus_domini> Acesso em: 16 nov. 2017.

ANEXO I - ATAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE VERA CRUZ EM 2017

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – CMS

ATA 01/2017

Aos vinte e três dias do mês de janeiro de 2017 reuniram-se na Sala dos Conselhos Municipais, situada na Rua Claudio Manoel, 381, em Vera cruz, para reunião ordinária do Conselho Municipal de Saúde tendo os seguintes membros entre titulares e suplentes: Daniela Schneider, Eliana Maria Giehl e sua suplente Iris Lenz Ziani, Carine do Amaral Silveira suplente de Gilson Jaeger, Ana Paula Regert suplente de Leandro André Haas, Fabiana Borowsky, Janaina Cristina Ludtjohann da Cunha, Danilo Gusson, Cristian Wagner, Airton Romeu Mueller, Alfeu Hepp, Lígia Maria Rieck, André Maieski e Paulo Leandro Lemes da Silva e Carlos Izidoro Tamara Ziani, contador do município e Paulo José Dhiel, aluno do mestrado da UNISC. O presidente Cristian saudou os presentes e fez a abertura da reunião, solicitando que fosse feita a leitura da última ata. Após a leitura da ata e apreciada pelos conselheiros foi aprovada por unanimidade pelos conselheiros presentes. O presidente, Cristian, apresentou a pauta da reunião. Na sequencia teve a apresentação dos conselheiros para a Secretária de Saúde, bem como, o pesquisador do curso de Mestrado da UNISC. O Senhor Paulo José Dhiel solicita ao CMS a possibilidade de acompanhar as reuniões com objetivo de coletar dados para a sua pesquisa do Mestrado em Direito (UNISC) e a autorização ao acesso ao áudio das reuniões. A dissertação abordará a atuação do Controle Social, a partir da base teórica da Democracia. Na reunião de fevereiro, sua orientadora irá participar para formalizar a solicitação. Na sequencia, Carlos Ziani apresenta a prestação de contas do relatório de gestão municipal de saúde do 3º quadrimestre de 2016, do relatório anual de gestão e das contas relativas às ações de serviços públicos de saúde da administração direta do Município de Vera Cruz, exercício de 2016. Os conselheiros procederam a análise das contas relativas à gestão dos recursos vinculados às ações de serviços públicos de saúde, exercício de 2016, tomando-se por base os documentos apresentados no Relatório de Gestão 2016. No exame da documentação apresentada, foi constatado que: a) os recursos colocados à disposição da saúde totalizaram R$ 9.893.218,91 (nove milhões, oitocentos e noventa e três mil, duzentos e dezoito reais e noventa e um centavos), considerando o saldo de recursos remanescentes do exercício anterior; b) a despesa paga da saúde com recursos das ASPS totalizou no exercício R$ 9.422.761,54 (nove milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, setecentos e sessenta e um reais e cinquenta e quatro centavos) , sendo R$ 116.986,47 (cento e dezesseis mil, novecentos e oitenta e seis reais e quarenta e sete centavos) proveniente de restos a pagar de 2015; c) do total de R$ 37.422.270,82 (trinta e sete milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, duzentos e setenta reais e oitenta e dois centavos) proveniente da receita resultante de impostos e transferências no exercício de 2016, excluídos os rendimentos de aplicações financeiras no valor de R$ 17.496,66, somados os restos a pagar liquidados em 2016, foram aplicados em saúde R$ 9.413.371,05 (nove milhões, quatrocentos e treze mil, trezentos e setenta e um reais e cinco centavos), despesa liquidada, o que corresponde a 25,15%. O conselheiro Alfeu, questiona quanto a nomeação de mais um farmacêutico. Daniela informa que estão encaminhando habilitação do ESF de Henrique D'Ávila e NASF, composto por farmacêutico, fisioterapeuta ou educador físico. A orientação do Estado é não abrir serviço sem estar habilitado. Eliana coloca que o Município irá encaminhar os dois projetos para a CIR aprovar, com objetivo de qualificar a Atenção Básica e após conseguir a habilitação e por em funcionamento. Prosseguindo Daniela Roehrs relata estar com dificuldade para alimentar os dados do SARGSUS. Carlos e ela, tem até o dia 30 para lançar os dados no SIOPS e no SARGSUS, respectivamente. Os dados financeiros (SIOPS) migram

automaticamente para o SARGSUS, que não aconteceu no primeiro e nem no segundo quadrimestre. O Gestor tem prazos para cumprir e enviar após, enviado o sistema fecha e se não enviar tranca a liberação dos recursos para Saúde. Daniela relata que o CMS precisa estar ciente do relatório, que os dados não têm entrado no SARGSUS. Daniela passou que no protocolo de n° 1843062, foi finalizado em 23/1/2017, às 10h06min, pela área responsável e sugeriram como solução o seguinte: "foi informado a usuária que a Secretaria Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Saúde devem encaminhar um ofício conjunto à Secretaria Estadual de Saúde, justificando e solicitando o desbloqueio dos dois primeiros quadrimestres sem os dados do SIOPS e que deseja saber como atualizar". Foi definido então pelo CMS que será encaminhado oficio solicitando através do Conselho Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de Saúde, conforme orientação da Central de atendimento do Ministério da Saúde, o pedido de reabertura do Sistema SARGSUS, explicando que o motivo do momento de fechamento dos relatórios o SIOPS que transmite as informações financeiras não estava disponível para a migração dos dados. Relata-se que também que o relatório foi realizado em conjunto com o setor que realiza a transmissão de dados financeiros estando de acordo com a análise realizada. O fechamento ocorreu em virtude dos prazos previstos em lei para estes relatórios. Daniela também informou sobre a legislação do Ministério da Saúde referente aos prazos das Audiências públicas que do terceiro quadrimestre é até fevereiro de 2017, porém ainda há quadrimestres em aberto. Eliana, Secretaria de Saúde, relatou que pretende na Audiência Pública do 21 de fevereiro, na Câmara de Vereadores, apresentar detalhadamente os dados, como por exemplo número de consultas, exames e procedimentos disponibilizadas, número de procedimentos na espera entre outros. Também pretende apresentar dados referentes ao uso dos recursos próprios da SMS para informação da comunidade. Daniela apresentou os dados do terceiro quadrimestre no SARGSUS aos conselheiros e o anual. A partir da análise e da observância do que determina o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e após, explanadas e sanadas todos os questionamentos os conselheiros presentes, com direito a voto, aprovaram por unanimidade pelo parecer favorável relativamente às contas da gestão dos recursos vinculados às ações e serviços públicos de saúde, exercício de 2016 e da prestação de contas do Relatório de Gestão(RAG) do SARGSUS de Saúde e os relatórios de MGS - Monitoramento da Gestão em Saúde do 3º Quadrimestre de 2016, referente ao período de primeiro de setembro à trinta e um de dezembro de dois mil e dezesseis, do Relatório de Gestão Anual da Secretaria Municipal de Saúde de 2016 e das contas relativas às ações de serviços públicos de saúde da administração direta do Município de Vera Cruz, exercício de 2016. Prosseguindo o presidente, Cristian leu o ofício do HVC solicitando representante do CMS na Fundação de Saúde Dr. Jacob Blész. Após os conselheiros indicaram por unanimidade a recondução de Leandro André Haas como titular e como suplente Airton Romeu Mueller. Cristian, coordenador da CIST, faz relato dos trabalhos da CIST. Apresentou o Plano Anual de Trabalho da CIST para a apreciação do Conselho, onde as principais ações são: O estudo e a viabilidade de uma sala de fisioterapia; organização e realização da Conferência Vigilância em Saúde; Calendário para 2018; Campanha e educação quanto a Leptospirose e outras doenças relacionadas a saúde do trabalhador (a educação de prevenção a leptospirose fazer teatro, reuniões, palestras, folders com cruzadinha, caça palavras, desenho para pintar). Os conselheiros aprovaram por unanimidade o Plano de Trabalho. A Conferência Municipal da Vigilância em Saúde está agendada para a data de 28/06/17, na Comunidade Evangélica, para realização da mesma. A Secretária de Saúde, Eliana, sugere a realização de Conferência Regional, devido ao intenso volume de trabalho e custos que exige esse evento. Cristian e Íris reforçam a importância das Conferências serem Municipais, pois contribui para participação da comunidade na construção de políticas públicas mais próximas da realidade

local. Ficou combinado aguardar as orientações do Estado e continuar com discussão na próxima reunião. Janaína reforça o cuidado em respeitar os prazos já orientados pelo Conselho Nacional de Saúde. Os demais conselheiros não se manifestaram em relação ao assunto. Cristian relata, ainda, que o CEREST participa das reuniões da CIST e estão fazendo o Matriciamento no Município para avaliar os casos, pois Vera Cruz é o município que mais encaminha ao serviço da CEREST. Continuarão avaliando os casos e contra-referenciando ao município quando for possível o acompanhamento no território. Apresentou o projeto para a viabilizar a implantação de uma sala de fisioterapia em parceria com CEREST. Cristian lembrou aos conselheiros que a Comissão é responsável na organização da Conferência Municipal da Saúde da Mulher, mas conta com o apoio e a participação de todos os conselheiros. A Secretaria Eliana sugere a Enfermeira Larissa Ceolin para a Comissão, ficando assim aprovada a Comissão para a Conferência Municipal da Saúde da Mulher, constituída por Cristian Wagner, Fabiana Borowsky e Solange Schipper do CMS, Larissa Ceolin da SMS e Micheline de Oliveira do CMDM. Nos assuntos diversos Alfeu questiona por que a nova ambulância do SAMU ainda não está sendo usada. Daniela informa que aguardam sair no Diário Oficial da União a doação para o município. Elogia o empenho de Daniela nesse processo. Eliana comenta quanto a pesquisa que SMS está fazendo com usuários junto aos serviços de saúde com objetivo de avaliar necessidades. Informa que também estão recebendo muitos elogios. Paulo Leandro questiona como fazer para solicitar Academias de Saúde ao ar livre nos bairros, pois houve interesse dos moradores do bairro Imigrante. Íris salienta que outros bairros também já mostraram interesse em reuniões passadas como a do Bairro Cipriano de Oliveira, Bairro Conventos, Esmeralda e Triângulo. A próxima reunião será dia oito de fevereiro, às dezoito horas e trinta minutos, na Sala dos Conselhos. Sem mais nada a tratar o presidente Cristian, encerrou a reunião e para o momento, eu, Conselheira secretária, lavro a presente ata que após aprovada será assinada por mim, pelo presidente e demais conselheiros. Vera Cruz, 23 de janeiro de 2017.

FABIANA BOROWSKY
Secretaria do CMS

CRISTIAN WAGNER
Presidente do CMS 2016-2017

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – CMS

ATA 02/2017

Aos oito dias do mês de fevereiro de 2017 reuniram-se na Sala dos Conselhos Municipais, situada na Rua Claudio Manoel, 381, em Vera cruz, para reunião ordinária do Conselho Municipal de Saúde tendo os seguintes conselheiros: Adriane Mueller suplente de Daniela Schneider, Eliana Maria Giehl e sua suplente Iris Lenz Ziani, Derli Vieira Borges, Gilson Jaeger, Janaina Cristina Luttjohann da Cunha, Betina Pauli suplente de Danilo Gusson, Cristian Wagner, Airton Romeu Mueller, Alfeu Hepp, Silvane Meert Martim, Solange Schipper suplente de Lígia Maria Rieck, Leandro André Haas, André Maieski e Ivan Armando Marx e Neri Goeck, chefe do gabinete e ouvintes Erich S. de Oliveira e Francisco Guilherme Silva. O presidente Cristian saudou os presentes e fez a abertura da reunião, solicitando que fosse feita a leitura da última ata. Após a leitura da ata e apreciada pelos conselheiros foi aprovada por unanimidade pelos conselheiros presentes. O presidente, Cristian, apresentou a pauta da reunião. A conselheira e Secretária de Saúde, Eliana, falou que a correspondência foi encaminhada na 13ª CRS sobre o SARGSUS demandada na reunião passada. A doação da ambulância cedida ao município saiu em diário oficial na semana passada. O conselheiro Ivan colocou que estará se afastando do CMS e será substituído por Erich e suplente Guilherme. Prosseguindo, Cristian solicitou a Comissão de Finanças, apresentar o parecer emitido através da análise da Prestação Contas da Etapa 46 da Nota Fiscal Gaúcha. A Comissão de Finanças apresentou o parecer da prestação de contas de aplicação dos recursos da ETAPA 46 DA NOTA FISCAL GAÚCHA, num montante de R$ 10.519,63(dez mil, quinhentos e dezenove reais e sessenta e três centavos), que foram aplicados na aquisição de equipamentos para as unidades básicas de saúde, onde foram adquiridos os seguintes equipamentos: um Oxímetro de pulso portátil e cinco oxímetro de dedo para adultos e crianças; uma cadeira de rodas, um armário, um nobreak, dois arquivos de aço, 3 cadeiras, uma estante de aço. Após a apresentação a Comissão de Finanças relatou o parecer do mesmo Plano, onde foi emitido que estava dentro dos conformes e não tem nada contrário. Após sanados todos os questionamentos pelos conselheiros foi aprovado por unanimidade a prestação de contas da Etapa 46 da Nota Fiscal Gaúcha. Cristian relata sobre o convite recebido através de oficio do Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul – CES/RS para participar da Plenária Ordinária, amanhã, no dia 09 de fevereiro, das 13h30m às 17h30m, no Auditório da Av. Borges de Medeiros, nº 1501 – 20º andar, Porto Alegre/RS, onde a pauta é a seguinte: Plenária Macro-regionais; 1ª Conferência Estadual da Saúde da Mulheres; 1ª Conferência Estadual de Vigilância em Saúde; Conselhos Regionais; Comissões do CES/RS. Ficando definido que participarão Iris e Paulo Leandro. Também falou do Seminário "Resistindo e Construindo a Unidade e Equidade na Saúde da Mulher" que acontecerá em 14 de fevereiro sobre a preparatória da Conferência da Saúde da Mulher, quem quer participar deverá se inscrever pelo Formsus. Também o oficio do CNS sobre debate online sobre Arboviroses através do face e site do CNS. Foi divulgado o Dia das Mulheres trabalhadoras rurais em Mato Leitão, no dia 8 de março, bem como, a 2ª Corrida e Caminhada da Mulher no dia 4 de março. Andre trouxe a questão da invasão do Bicho do Fumo, no centro da cidade. Eliana relatou o que a Gestão Municipal já tomou as devidas providências e André relatou o que ano passado já havia sido feito. Após várias discussões o CMS definiu se não ocorrer a solução do problema deverá ser encaminhado ao Ministério Público. Prosseguindo, Derli questionou sobre os recursos estaduais para os hospitais, vinculados nos meios de comunicação. Gilson esclareceu que os recursos do SAMU estão em dia, e outros vieram, mas

ainda não está normalizado os dos anos anteriores. Eliana falou também que os recursos estaduais estão pendentes. Eliana colocou que estão fazendo chamamento público para oferecer os exames laboratoriais, pois em caráter emergencial está atendendo o Laboratório Mosmann. A próxima reunião será dia oito de março, às dezoito horas, na Sala dos Conselhos, juntamente com a assembleia de eleição dos representantes do CMS. Sem mais nada a tratar o presidente Cristian, encerrou a reunião e para o momento, eu, Conselheira secretária, lavro a presente ata que após aprovada será assinada por mim, pelo presidente e demais conselheiros. Vera Cruz, 08 de fevereiro de 2017.

JANAINA C.L. DA CUNHA
Conselheira do CMS

CRISTIAN WAGNER
Presidente do CMS 2016-2017

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – CMS

ATA 03/2017

Aos oito dias do mês de março de 2017 reuniram-se na Sala dos Conselhos Municipais, situada na Rua Nestor Frederico Henn 1645, em Vera cruz, para reunião ordinária do Conselho Municipal de Saúde tendo os seguintes conselheiros: Daniela Schneider, Eliana Maria Giehl e sua suplente Iris Lenz Ziani, Gilson Jaeger, Leandro André Haas e sua suplente Ana Paula Regert, Fabiana Borowsky, Janaina Cristina Ludtjohann da Cunha, Danilo Gusson, Cristian Wagner, Airton Romeu Mueller, Alfeu Hepp, Erich Schnneider de Oliveira e seu suplente Francisco Guilherme da Silva, André Maieski, Derli Vieira Borges e Paulo Leandro Lemes Da Silva. Estavam presentes também os profissionais de saúde Jorne Silvio Petry e Nelcinda Kern, Aline Kessler, Prestador de serviços, Daniel Shenen e Paulo Dhiel, mestrando da UNISC, como ouvinte. O presidente Cristian saudou os presentes, desejando a todas as mulheres pelo seu dia, bem como do papel que exercem na sociedade. Solicitando a leitura da última ata. Após a lida a ata e apreciada pelos conselheiros foi aprovada por unanimidade pelos conselheiros presentes. O presidente, Cristian, apresentou a pauta da reunião que será de dois momentos: Primeiramente a Assembleia de escolha dos representantes dos usuários, prestadores e profissionais da área da saúde para o período de 16 de março de 2017 a 16 de março de 2019 e no segundo momento a pauta normal da reunião (Plano de Aplicação da nota Fiscal gaúcha; Relato de Iris e Paulo sobre a participação na reunião do CES (Conferências, Educação Permanente, Comissões, Reunião Macro regionais do CES dia 7 de março.); Relato da CIST; Projeto do ESF de Linha Henrique D'Ávila; SARGSUS; Relatório de atividades anual dos recursos estaduais; incentivos do HVC e Diversos). O presidente Cristian, solicitou a leitura do Edital de Escolha dos representantes do CMS e apresentou a lei do município, explicando o papel, a composição. Na sequencia foi realizada a escolha dos membros representantes entre os seus, ficando assim composto: I – Dois representantes do governo municipal: Eliana Maria Giehl (titular) /Adriane Mueller (suplente) e Daniela Elâne Roehrs Schneider (titular)/ Iris Lenz Ziani (suplente); II – Dois representantes dos prestadores de serviços de saúde filantrópicos conveniados ao SUS ou privados contratados pelo SUS: Gilson Carlos Jaeger (titular)/ Aladia Inês de Oliveira (Suplente) da Fundação Dr. Jacob Blesz /HVC e Daniel Sehnem (titular)/ Raquel Braga (Suplente) da Clinica de fisioterapia; III –Quatro representantes dos profissionais da saúde: Leandro André Haas (titular)/ Danilo Gusson; Jorne Silvio Petry (titular)/André Mello Sant'Anna (Suplente); Janaina Cristina.Ludtjohann da Cunha (titular)/ Nelcinda Kern (Suplente); Ana Paula Regert (titular)/ Fabiana Borowsky (Suplente). IV – Oito usuários representantes de entidades, associações e/ou conselhos comunitários, sindicatos, entidades patronais, associações de portadores de deficiências e/ou patologias e outras entidades da sociedade civil organizada: Cristian Wagner (titular) / Geraldo Back (Suplente) do STR- Sindicato dos Trabalhadores Rurais; Airton Romeu Mueller (titular) da Cooperativa dos Produtores Rurais de Vera Cruz/ Junior Adriano de Moura da Comunidade São José; Alfeu Hepp (titular)/ Luciano Bublitz (Suplente) da Acisa; Erich Schneider de Oliveira (titular)/ Francisco Guilherme da Silva (Suplente) do Rotary Club Vera Cruz; André Maieski (titular) / Aloisio Augusto Kessler (Suplente) da Associação dos Moradores do Bairro Imigrante; Ligia Maria Rieck (titular)/ Iolanda da Silva Dittberner (Suplente) da Liga Feminina de Combate ao Câncer; Sandro de Lima Schipper (titular)/Aline Kessler (Suplente) da Associação dos Moradores do Bairro Arco-íris; Derli Vieira Borges(titular)/ Armindo Halmensclager (Suplente) (AMCIPRO). A Secretaria de Saúde apresentou o Plano de Trabalho/Aplicação das Oficinas Terapêuticas num montante de R$ 48.180,33, relataram que atualmente existe o valor recebido até o momento é de R$ 63.000,00 e desse valor será utilizado. Após a análise e sanadas os questionamentos do PLANO DE APLICAÇÃO DAS OFICINAS TERAPÊUTICAS para a execução das oficinas será usado recurso, num montante de R$ 48.180,33 (quarenta e oito mil, cento e oitenta reais e trinta e três centavos) os conselheiros aprovaram por unanimidade. Na sequencia foi apresentado o PLANO DE APLICAÇÃO DA NOTA FISCAL DA SÉRIE 48, no montante de R$ 11.358,13 (onze mil, trezentos e cinquenta e oito reais e treze centavos), para aquisição de equipamentos, materiais e

instrumentais para as Unidades Básicas de Saúde. Após a análise e sanadas os questionamentos foi aprovado por unanimidade o plano pelos conselheiros presentes. Prosseguindo Iris e Paulo Leandro relataram a participação na reunião do CES, no dia nove de fevereiro onde na mesma foi discutida o Regimento Estadual da Conferencia da Saúde da Mulher, sobre a Conferência da Vigilância da Saúde do Trabalhador, sobre o Conselho Regional de Saúde, os textos básicos para as Conferencias e as Comissões permanentes CIST e Educação em Saúde serão tratados nas reuniões macro-regionais do CES, onde terá uma no dia 17 de março em Santa Cruz do Sul. Também colocaram que ficou claro que os municípios que não tiverem as comissões funcionamento são passíveis de não mais receberem recursos na área das comissões. Referente às Conferências até podem acontecer as regionais mas será validada somente para os municípios onde de fato ocorrer as municipais. Após o relato e discutido sore as questões ficou definido que o CMS de Vera Cruz irá providenciar a implementação e implantação das Comissões após as orientações da reunião macro-regional. Cristian fez o relato da reunião da CIST, onde ressaltou que se discutiu sobre a Conferência de Vigilância em Saúde e que no último período foram encaminhados dois casos pela saúde para a CEREST e se aguardará as orientações do dia 17 de março. Prosseguindo, Daniela apresentou o projeto de implantação do ESF de Linha Henrique D'Avila. Na oportunidade explicou porque em Linha Henrique D'Avila, pois lá já está legalizada a área do Posto de saúde, a infraestrutura do mesmo existente já é bastante favorável, tem uma técnica de enfermagem lotada. O mesmo atenderá Linha Fundinho, Triângulo, Coxilha Mandelli, Mato Alto, Linha Henrique D'Avila. Também haverá a necessidade pelo número de população a aprovação do conselho de mais uma ACS-Agentes de saúde. O custo estimado para a execução da obra será em torno de duzentos mil reais e uns cinquenta mil reais em equipamentos. O custo mensal de custeio será de aproximadamente de setenta mil reais. Explicou que será encaminhado a documentação e o mesmo será construído e iniciará em funcionamento após o recebimento da aprovação, habilitação e dos recursos federais, pois até o presente momento o município ainda não recebe recursos federais para a manutenção do ESF de Vila Progresso. Daniela e Eliana explicaram todo o processo de encaminhamento e tramitação a nível regional, estadual e federal. A gestão de saúde e o executivo municipal estão se empenhando para que o município comece a receber os recursos de custeio de Vila Progresso, bem como para implantar o ESF de Vila Progresso. O Gestor de saúde também colocou que futuramente deve se buscar também ESF para a região Norte do Município. Após a explanação todos os conselheiros são favoráveis na implantação de mais um ESF bem como no aumento de agentes de saúde. O conselheiro Airton Romeu, manifestou que não concorda com a distribuição da área apresentada para o ESF de Linha Henrique D'Ávila. Após várias discussões os conselheiros Erich e André também se manifestaram em favor a redistribuição da área. Os conselheiros aprovaram o projeto de implantação do ESF de Linha Henrique DÁvila e o aumento de uma agente de saúde para a implantação do mesmo, mas que seja feito uma remodulação das áreas. Na oportunidade surgiu a tona novamente a questão de se ter agentes de saúde na região de Andreas, Dona Josefa e Ferraz onde não há agentes de saúde. A Eliana, conselheira e Secretária de Saúde, explanou que dois médicos estão de férias por isso a demora e dificuldade de atendimento, mas estão resolvendo todas as situações, também relatou que se iniciará um atendimento em grupos das pessoas com diabete e hipertensão, o mesmo acontecerá sempre às terças-feiras a tarde na UBS do centro, onde haverá orientações com técnicos variados aos pacientes e na oportunidade o médico irá realizar os procedimentos de encaminhamento para as medicações, com objetivo de conscientizar os pacientes quanto aos cuidados com a alimentação e exercícios físicos. Também estão pleiteando junto ao Ministério de Saúde o programa Mais Médico. Prosseguindo Gilson, do Hospital Vera Cruz, apresentou o Relatório de Atividades Anual dos Recursos Estaduais – Incentivos Conforme Portaria /SES 404/2008, para a apreciação do Conselho. Após, sanadas os questionamentos das cinco questões (Acesso, Atenção à saúde, políticas de humanização, vigilância em saúde e aperfeiçoamento), ficando a dúvida em relação a questão 4.4 quanto a participação de alguma rede temática que não foi bem compreendida. A mesma será esclarecida na próxima reunião pelo Gilson, os conselheiros presentes com direito a voto aprovaram por unanimidade. O conselheiro Alfeu, questiona porque a ambulância do SAMU ainda não está em uso. Eliana esclarece que não está em

uso devido a questão de documentação errada. Sobre o assunto do SARGSUS ficará para uma reunião extraordinária, pois os técnicos não conseguiram terminar porque a reunião de orientação foi no dia de hoje na regional, ficando agendado a próxima assim que tiver finalizada. Sem mais nada a tratar o presidente Cristian, encerrou a reunião e para o momento, eu, Conselheira, lavro a presente ata que após aprovada será assinada por mim, pelo presidente e demais conselheiros. Vera Cruz, 08 de fevereiro de 2017.

FABIANA BOROWSKY
Conselheira Secretária do CMS

CRISTIAN WAGNER
Presidente do CMS 2016-2017

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – CMS

ATA 04/2017

Aos vinte sete dias do mês de março de 2017 reuniram-se na Sala dos Conselhos Municipais, situada na Rua Nestor Frederico Henn 1645, em Vera cruz, para reunião extraordinária do Conselho Municipal de Saúde tendo os seguintes conselheiros: Daniela Schneider e sua suplente Iris Lenz Ziani, Eliana Maria Giehl, Gilson Jaeger, Leandro André Haas, Ana Paula Regert, Janaina Cristina Ludtjohann da Cunha, Cristian Wagner, Airton Romeu Mueller e seu suplente Hildor Becker, Daniel Sehnen, Erich Schnneider de Oliveira, André Maieski, Derli Vieira Borges, Lígia Maria Rieck e sua suplente Iolanda da Silva Dittberner, Jorne Silvio Petry e Sandro de Lima Schipper. Estava presente também a enfermeira Jordana Elena Martin. O presidente Cristian saudou os presentes e na sequencia passou a palavra para os representantes da Secretaria Municipal de Saúde, para apresentarem as demandas a serem analisadas e aprovadas pelos conselheiros. Daniela apresentou o Relatório Anual de Gestão (RAG) do SARGSUS e os relatórios de MGS - Monitoramento da Gestão em Saúde referente ao exercício de 2016. Após a análise e sanadas os questionamentos os conselheiros aprovaram por unanimidade o Relatório Anual de Gestão (RAG) do SARGSUS e os relatórios de MGS - Monitoramento da Gestão em Saúde referente ao exercício de 2016. Prosseguindo apresentou para a apreciação a PROPOSTA DE MANUTENÇÃO DE UNIDADES DE SAÚDE – nº. da proposta: 36000.1164472/01-700 - com Recurso de Emenda Parlamentar - SERGIO MORAES 25660008 no montante de R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), cujo objeto da proposta é a Manutenção das Unidades de Saúde através do recurso de R$ 500.000,00. Será aplicado para custeio de despesas com contas de energia elétrica, telefone, materiais de expediente, combustível, materiais médicos-hospitalares; materiais educativos; pagamentos de diárias e capacitações. A justificativa da proposta se dá que o município de Vera Cruz vem tentando ampliar sua atenção básica e manter com qualidade suas Unidades Básicas de Saúde, porém sofre com atrasos nos repasses estaduais e na dificuldade de habilitação de novas equipes já implantadas. Este recurso irá auxiliar na manutenção de toda estrutura das equipes de saúde do município fazendo com que os recursos municipais possam possibilitar o incremento através de novos projetos. Após a análise e sanadas os questionamentos os conselheiros aprovaram por unanimidade a proposta. Na sequencia, a enfermeira Jordana apresentou o PLANO DE APLICAÇÃO da SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE VERA CRUZ – Fonte recursos: 4521 do PMAQ – Programa Melhoria, Acesso e Qualidade na Atenção Básica (Federal) num montante de R$ 40.800,00(quarenta mil e oitocentos reais). Após a análise e sanadas os questionamentos os conselheiros aprovaram por unanimidade o Plano de APLICAÇÃO do PMAQ – Programa Melhoria, Acesso e Qualidade num montante de R$ 40.800,00(quarenta mil e oitocentos reais). Sem mais nada a tratar o presidente Cristian, encerrou a reunião e para o momento, eu, Conselheira, lavro a presente ata que após aprovada será assinada por mim, pelo presidente e demais conselheiros. Vera Cruz, 27 de março de 2017.

CRISTIAN WAGNER
Presidente do CMS 2016-2017

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – CMS

ATA 05/2017

Aos doze dias do mês de abril de 2017 reuniram-se na Sala dos Conselhos Municipais, situada na Rua Nestor Frederico Henn 1645, em Vera cruz, para reunião ordinária do Conselho Municipal de Saúde tendo os seguintes conselheiros: Daniela Schneider e sua suplente Iris Lenz Ziani, Eliana Maria Giehl, Ana Paula Regert, Raquel Braga suplente de Daniel Sehnen, Leandro André Haas, Janaina Cristina Ludtjohann da Cunha, Jorne Silvio Petry , Cristian Wagner, Alfeu Hepp, Airton Romeu Mueller, Erich Schneider de Oliveira, André Maieski, Derli Vieira Borges, Lígia Maria Rieck e Aline Kessler suplente de Sandro de Lima Schipper. Estava presente também Neri Goecks chefe de gabinete e Paulo J. Dhier, mestrando de direito que esta fazendo sua monografia. O conselheiro presidente gestão do ano 2016-2017, Cristian saudou os presentes, como também em nome dos conselheiros colocou a disposição para o conselheiro do Alfeu, pela perda de sua esposa e na sequencia iniciou dando as orientações para a eleição da coordenação e formação da Mesa Diretora que terá a seguinte constituição: Presidente, Vice-Presidente, Primeiro Secretário, Segundo Secretário. Apresentou os artigos da lei e do regimento que se referem a eleição da Mesa diretora. Após a apresentação da legislação foram tiradas todas as dúvidas e os conselheiros em consenso montaram a seguinte Mesa Diretora, que ficou assim constituída: Presidente: Erich Schneider de Oliveira; Vice-Presidente: André Maieski; Primeira Secretária: Ana Paula Regert; Segunda Secretária: Daniela Elâne Roehrs Schneider. A diretoria foi aclamada por unanimidade pelos presentes. Prosseguindo os mesmos tomaram posse e passaram a conduzir os trabalhos. O conselheiro Presidente eleito 2017-2018, Erich Schneider de Oliveira, agradeceu pela confiança e solicitou auxilio de Cristian na continuidade e condução da pauta do dia. Na sequencia foi reformulado a Comissão Intersetorial de Saúde do Trabalhador – CIST de Vera Cruz/RS, por parte da representação dos representantes do CMS, ficando assim definido: Erich Schneider de Oliveira, titular e Cristian Wagner, suplente, representantes do CMS; Jorne Silvio Petry, titular e Janaina Cristina Ludtjohann da Cunha, suplente, representante do CMS e permanecendo Jaqueline Mueller, titular e Jordana Elena Martim, suplente, representante do órgão/gestor ligados à política de Saúde do Trabalhador; Airton Romeu Mueller, titular e Luiz Henrique Dreyer, suplente, representante de entidades civis sem fins lucrativos organizadas no município. A Comissão da CIST foi aprovada por unanimidade. Foi relatado os trabalhos da CIST, onde se esta organizando o calendário para ser um meio para realizar a campanha com orientações preventivos. Também o andamento dos preparativos da Conferência Municipal de Vigilância em Saúde, onde não vieram nenhuma orientação nova quanto ao estado. Prosseguindo foi dado a continuidade da discussão do Regimento Interno da 1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SAÚDE DAS MULHERES de Vera Cruz – 1ª CMSMu/RS, pois foi recebido o material do CES e a mesma Conferência será no dia 16 de maio de 2017, com início às 13 horas, na Comunidade Evangélica. Após a discussão foi aprovado o Regimento Interno pelos conselheiros presentes. Na sequencia foi organizado a Comissão para a organização da 1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SAÚDE DAS MULHERES de Vera Cruz – 1ª CMSMu/RS, que ficou assim constituída: Larissa Patias Ceolin indicada pela Secretaria Municipal de Saúde e pelo CMDM – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher; Micheline de Oliveira do CMDM e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e do Conselho Municipal de Saúde: Ligia Maria Rieck , Raquel Braga e Iris Lenz Ziani. Na sequencia o Conselheiro trouxe a questão que foi questionado por parte de agentes de saúde por que não são convidadas e o por que da não participação das agentes de saúde no CMS. Após de várias colocações foi colocada que as datas das reuniões são amplamente divulgadas, como pelo facebook, site do município, as agentes recebem o cronograma de todas as reuniões dos conselhos municipais e na representação anterior tinha representante, mas nunca compareceu mas foi avisada. Ficou decidido que será comunicada a coordenadora das Agentes de Saúde para que ela explique a elas que em qualquer reunião está aberta a participação da comunidade somente não tem direito a voto. Prosseguindo foi o que esta pendente do retorno quanto o relatório do Hospital, ficando para a próxima pois não tem

representante do mesmo. Após foi divulgado o material informativo que foi recebido pela Secretaria Municipal de Saúde para os conselheiros, os mesmos estão a disposição para serem retirados e lidos. Na sequencia a Secretaria de Saúde e conselheira, Eliana Maria Giehl, apresentou o PLANO DE TRABALHO REDUÇÃO DE DANOS no montante de R$ 71.000,00 (setenta e um mil reais). Após a análise e sanadas os questionamentos os conselheiros aprovaram por unanimidade o presente Plano de Aplicação. Na oportunidade foram esclarecidos os questionamentos quanto o funcionamento dos encaminhamentos ao serviço de usuários. Prosseguindo foi apresentado o PLANO DE APLICAÇÃO do Recurso Agentes Comunitários de Saúde no montante de R$ 30.420,00 (trinta mil, quatrocentos e vinte reais) que serão usados para Incentivo Financeiro Adicional e Uniformes. Após a análise e sanadas os questionamentos os conselheiros aprovaram por unanimidade o presente Plano de Aplicação e os critérios do abono que os agentes irão receber. Prosseguindo apresentou o PROJETO DE IMPLANTAÇÃO DE NÚCLEO DE APOIO A SAÚDE DA FAMÍLIA – NASF TIPO II de VERA CRUZ – RS. Após a análise e sanadas os questionamentos os conselheiros aprovaram por unanimidade o projeto de Implantação de Núcleo de Apoio a Saúde da Família – NASF Tipo II de Vera Cruz. Na sequencia foi apresentada a proposta da HABILITAÇÃO DE NOVAS MICROÁREAS ESTRATÉGIA DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE- EACS. Após a análise e sanadas os questionamentos os conselheiros aprovaram por unanimidade a proposta da habilitação. Na oportunidade foi novamente lembrado pelos conselheiros da necessidade de se ter agentes de saúde nas regiões descobertas no interior que já haviam sido solicitadas anteriormente. Nos assuntos diversos foram divulgadas o funcionamento dos serviços de saúde no atendimento aos idosos; a Campanha do Dia D, no dia 13 de maio; a Campanha de Vacinação de aplicação de vermífugos e antício em cães e gatos; a Campanha e os cuidados para prevenção a Dengue. Cristian agradeceu a oportunidade de ser presidente durante o período anterior. Paulo J. Dhier relatou o seu trabalho e o objetivo de pesquisa. Sem mais nada a tratar o presidente Erich, encerrou a reunião e para o momento, eu, Iris Lenz Ziani, Conselheira suplente, lavro a presente ata que após aprovada será assinada por mim, pelo presidente e demais conselheiros. Vera Cruz, 12 de abril de 2017.

ERICH SCHNEIDER DE OLIVEIRA
Presidente do CMS 2017-2018

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – CMS

ATA 05/2017

Aos dez dias do mês de maio de 2017 reuniram-se na Sala dos Conselhos Municipais, situada na Rua Nestor Frederico Henn 1645, em Vera cruz, para reunião ordinária do Conselho Municipal de Saúde tendo os seguintes conselheiros: Gilson Carlos Jaeger, Iris Lenz Ziani suplente de Daniela Schneider, Eliana Maria Giehl, Ana Paula Regert, Leandro André Haas, Janaina Cristina Ludtjohann da Cunha, Jorne Silvio Petry, Alfeu Hepp, Erich Schneider de Oliveira, Derli Vieira Borges, Lígia Maria Rieck e Sandro de Lima Schipper e sua suplente Aline Kessler. Estava presente também o contador da Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento, Carlos I.Tamara Ziani. O conselheiro presidente gestão do ano 2017-2018, Erich Schneider de Oliveira, saudou os presentes, apresentou a pauta e solicitou a Iris realizar a leitura da ata. Após lida foi aprovada por unanimidade pelos presentes. O presidente solicitou ao Carlos realizar as explicações sobre a questão dos percentuais e origem dos recursos que compõe o Fundo Municipal da Saúde. Carlos explicou detalhadamente as receitas que compõe o Fundo, ressaltando que nem todas as receitas contabilizam para o mesmo. Explicou que os rendimentos não contabilizam para o percentual da saúde. Apresentou que o previsto do ano no orçamento é de R$ 79.712.294,43 e no período (primeiro quadrimestre) foram R$ 25.947.022,44. Apresentou o balancete da receita do primeiro quadrimestre onde constam a descrição das receitas e seus respectivos valores previstos do líquido, arrecadação do período, a arrecadação anual e a diferença no período, tudo no montante dos recursos próprios do município. Derli questionou se desses são pagos os profissionais da saúde. Eliana e Carlos esclarecem que além desses recursos tem os provenientes do ente estadual e federal, como também tem recursos federais e estaduais que são usados para o pagamento dos profissionais, isso depende de cada programa. Foram dados exemplos de alguns programas. Leandro então questiona que o percentual investido em saúde, que é divulgado são das receitas exclusivas da saúde. Eliana coloca que o município gasta além do que é previsto na cidade. Carlos ressalta que a previdência não pode ser pago dos recursos vinculados. Foram realizados vários questionamentos por vários conselheiros e todos foram esclarecidos, referente aos recursos próprios do orçamento. O presidente agradeceu o Carlos por vir esclarecer os questionamentos e o mesmo se colocou a disposição no seu setor para quando um conselheiro estiver com dúvidas. Prosseguindo Erich, solicitou para que Gilson esclarecesse sobre a questão 4.4 que ficou pendente referente ao Relatório de Atividades Anual dos Recursos Estaduais – Incentivos Conforme Portaria /SES 404/2008, quanto a participação de alguma rede temática que não foi bem compreendida. Gilson esclareceu que e é em relação ao atendimento das pessoas em surtos que chegam no Hospital e os mesmos são atendidos. Conselheiros questionam que um tempo atrás tinha no contrato com o estado o hospital teria dois leitos psiquiátricos. Gilson relata que já pediu ao estado a exclusão desses leitos pois não tem como se responsabilizar sobre esses pacientes, não possuem infraestrutura para esse atendimento. Relata que não é porque não quer atender, mas não tem a disposição médico psiquiatra, e o montante recebido é muito aquém do custo real. Eliana ressalta que o atendimento é em situação emergencial, até o paciente receber a transferência. Ligia coloca que o município tem um só hospital, e é neste município que o mesmo mora, então deve ter atendimento pelo hospital. Gilson esclarece quem o paciente é atendido, mas, depois encaminhado para a referência e quem faz a regulação psiquiátrica é o Hospital de Candelária. Gilson coloca que quem faz a transferência é o CAPS e este não atende depois das 17h30min e nem de noite e muito menos nos finais de semana. Eliana coloca que as referências são o Hospital de Rio Pardo e de Candelária, falou que esta negociando com o HVC e se reunindo com todos os envolvidos, salientou que Hospital é para atender o paciente até se conseguir uma internação nos hospitais de referência. Gilson relatou um exemplo de um usuário que já teve várias internações (44 internações), que o problema é familiar, colocou que não há um trabalho de redução de danos. Eliana relata que existe um trabalho de redução de danos, que esse trabalho é vagaroso, salienta que estão como secretaria tentando trabalhar em equipe com o Hospital, pois não é coerente o município investir dinheiro e não estar sendo eficaz e eficiente o serviço prestado.

Gilson na oportunidade que o Hospital não será omisso a situação. Erich coloca que é importante essa negociação para que o usuário seja bem atendimento. Eliana relatou que em relação ao atendimento da criança e do adolescente também deverá ser feito aqui no município e não mais será atendido no CAPSIA de Santa Cruz do Sul, onde hoje temos 23 casos ativos. Sandro questiona sobre a informação que terá somente quatro horas semanais de psiquiatra para o atendimento das crianças e adolescentes, e se já existem 23 ativos que retornarão para o município mais os que estão a espera, não dará conta no atendimento. Eliana coloca que não são quatro horas e sim foi ampliado mais quatro horas. Erich afirma o entendido que são as dez horas que a psiquiatra já tinha acrescidos de mais quatro horas totalizando 14 horas semanais. Janaína ainda ressalta que se por acaso ainda haverá necessidade de atendimento fora desse horário, é necessário contatar o CAPs e solicitar o atendimento urgente. A ideia é de não misturar as crianças e os adolescentes com o os adultos que acontecem no CAPs já que o município tem o C-AME que trabalha com o atendimento das crianças e dos adolescentes. Eliana ressalta que é uma construção que se está fazendo entre o CAPs e o C-AME, pois deverão trabalhar em conjunto. Eliana também colocou que está sendo feito o estudo de um projeto e se fazer um CAPSIA regional em Vera Cruz, onde o mesmo estará contemplando Vale do Sol, Herveiras, Sinimbu e Gramado Xavier. Foi lembrado que o número de habitantes devia ser de setenta mil habitantes. Eliana esclarece que a Coordenadoria disse que há possibilidade já que Santa Cruz não atenderá mais, e Rio Pardo e Candelária já tem esse serviço, ficando assim esses quatro municípios no meio, portanto a grande possibilidade de se conseguir trazer para Vera Cruz, mas é necessário fazer o estudo de todo impacto financeiro e a viabilidade de infraestrutura do mesmo. O processo esta em estudo e depois tramitará. Na sequencia, Erich informou que vieram mais orientações sobre a questão dos delegados a serem eleitos na 1ª CMSMu de Vera Cruz/RS, e para isso é necessário a alteração no Regimento Interno da 1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SAÚDE DAS MULHERES de Vera Cruz – 1ª CMSMu/RS, do dia 16 de maio de 2017, com início às 13 horas, na Comunidade Evangélica. Após a alteração do artigo 12 no Regimento Interno os conselheiros aprovaram por unanimidade dos conselheiros. Erich solicitou que cada um dos representantes se coloque em um eixo. Alfeu disse que ele não poderá participar e é difícil alguém da ACISA participar. Após várias colocações ficou assim definido: Eixo I – a Fundação Dr Jacob Blesz; Eixo II – Associação dos Moradores Arco-iris; Eixo III- Liga Feminina de Combate ao Câncer; Eixo IV- Rotary; Eixo V- Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Associação dos Moradores do Bairro Imigrante e comunidade de Linha Henrique DAvila. Ainda foi acertado alguns detalhes para a Conferência. Prosseguindo, foi lido o oficio 11 do COMDICA, onde solicita um representante do CMS para participar na Elaboração do Plano Municipal da Criança e do Adolescente, ficando definido Sandro de Lima Schipper como titular e Ligia Maria Rieck como suplente para representar o CMS. Na sequencia foi relatado sobre a Comissão Intersetorial de Saúde do Trabalhador – CIST de Vera Cruz/RS que esta organizando o calendário para campanha com orientações preventivos. Na sequencia a Secretaria Municipal de Saúde e conselheira, Eliana Maria Giehl, apresentou que a necessidade do CMS apreciar e deliberar sobre a Pactuação de diretrizes, objetivos, metas e indicadores de 2017– SISPACTO. A mesma apresentou uma série histórica desde do ano 2011 até 2016 e a projeção até o ano 2021. Após a discussão de todos os indicadores referente ao ano 2017. Após a análise e sanadas os questionamentos os conselheiros aprovaram por unanimidade a Pactuação de diretrizes, objetivos, metas e indicadores para o ano 2017– SISPACTO. Na sequencia o Conselheiro Gilson, trouxe uns documentos do Hospital Vera Cruz e entregou para o presidente e solicitou para o conselho fornecer um atestado de pleno regular funcionamento. Erich colocou que os mesmos deverão ser analisados e apreciados pelo Conselho. Alguns conselheiros lembraram que poderia ser analisado anteriormente pela comissão. Ficando naquele momento formado e aprovada a Comissão de Finanças constituía pelos conselheiros Derli Borges, Erich Schneider de Oliveira, Ligia Maria Rieck e Gilson Carlos Jaeger e a Comissão de Normas e Legislação constituída pelos conselheiros: Leandro André Haas, Erich Schneider de Oliveira, André Maieski e Ana Paula Regert. A Comissão de normas irá avaliar os documentos até a próxima reunião. Sem mais nada a tratar o presidente Erich, encerrou a reunião convocando a todos para o dia 16 de maio na Conferência e para o momento, eu, Iris Lenz Ziani, Conselheira suplente, lavro a

presente ata que após aprovada será assinada por mim, pelo presidente e demais conselheiros. Vera Cruz, 10 de maio de 2017.

ERICH SCHNEIDER DE OLIVEIRA
Presidente do CMS 2017-2018

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – CMS

ATA 07/2017

Aos trinta e um dias do mês de maio de 2017 reuniram-se na Câmara de Vereadores, situada na Avenida Nestor Frederico Henn, 1580, em Vera cruz, para reunião extraordinária do Conselho Municipal de Saúde tendo os seguintes conselheiros conforme registro no livro de presenças: Gilson Carlos Jaeger, Daniela Schneider e sua suplente Iris Lenz Ziani, Eliana Maria Giehl e sua suplente Adriane Mueller, Leandro André Haas, Janaina Cristina Luttjohann da Cunha, Jorni Silvio Petry, Fabiana Boroswsky suplente de Ana Paula Regert, Raquel Braga suplente de Daniel Sehnem, Geraldo Back suplente de Cristian Wagner, Airton Romeu Mueller, André Maieski, Alfeu Hepp, Erich Schneider de Oliveira, Sandro de Lima Schipper e sua suplente Aline Kessler. Também estavam presentes o contador da Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento, Carlos I.Tamara Ziani, Leandro Lemes da Câmara de Vereadores, Alexandre Robaldo e Rosangela L. Overbeck moradores do Bairro Boa Vista. O conselheiro presidente gestão do ano 2017-2018, Erich Schneider de Oliveira, saudou os presentes, apresentou a pauta e logo passou a palavra para a Secretaria de Saúde para a apresentação do Relatório de Gestão (RAG) do SARGSUS e os Relatórios de MGS - Monitoramento da Gestão em Saúde Referente ao Primeiro Quadrimestre do Exercício de 2017, referente ao período de primeiro de janeiro à trinta de abril de dois mil e dezessete, e das contas relativas às ações de serviços públicos de saúde da administração direta do Município de Vera Cruz, exercício do período de primeiro de janeiro à trinta de abril de dois mil e dezessete. A mesma iniciou dando explicação sobre a questão do Hospital de Vera Cruz não realizar mais os partos pelo SUS no município e a referência será o Hospital Santa Cruz do Sul, e que como funciona o Programa Rede Cegonha. O conselheiro Alfeu sugeriu para que os procedimentos e o por que dessa alteração, fosse bem esclarecido e divulgado junto a comunidade. Na sequencia solicitou que o contador Carlos e a Daniela realizassem a apresentação do Relatório de Gestão (RAG) do SARGSUS e os Relatórios de MGS - Monitoramento da Gestão em Saúde Referente ao Primeiro Quadrimestre do Exercício de 2017, referente ao período de primeiro de janeiro à trinta de abril de dois mil e dezessete, e das contas relativas às ações de serviços públicos de saúde da administração direta do Município de Vera Cruz, exercício do período de primeiro de janeiro à trinta de abril de dois mil e dezessete. Carlos ressaltou que todos os documentos sempre estão a disposição para os conselheiros acompanharem, monitorarem e analisarem os gastos, pois é o papel do CMS. Após a explanação e sanadas todas as dúvidas e os questionamentos foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros com direito ao voto o Relatório de Gestão (RAG) do SARGSUS e os Relatórios de MGS - Monitoramento da Gestão em Saúde Referente ao Primeiro Quadrimestre do Exercício de 2017, referente ao período de primeiro de janeiro à trinta de abril de dois mil e dezessete, e das contas relativas às ações de serviços públicos de saúde da administração direta do Município de Vera Cruz, exercício do período de primeiro de janeiro à trinta de abril de dois mil e dezessete. Prosseguindo, a Conselheira e Secretaria de Saúde solicitou espaço para informar aos conselheiros que será implantado uma Central de Agendamentos para as consultas; que os atendimentos a fisioterapia os pacientes poderão agendar do mês seguinte logo após que terminarem as do mês; terá atendimento no horário do meio dia no Posto Central e o mesmo ficará aberto; para médico pediatra também será por agendamento a todos os munícipes; ginecologista também é por agendamento; que terá avaliação do PMAQ nos próximos meses (setembro a novembro) e se espera uma melhora na avaliação, pois hoje o município recebe o valor mínimo. Explicou alguns itens que entram na avaliação. O conselheiro Alfeu, relatou que recebeu elogios de um usuário que é atendido no ESF do Bairro Arco-iris. Sem mais nada a tratar o presidente Erich, encerrou a reunião convocando a todos para o dia 14 de junho na reunião ordinária, eu, Iris Lenz Ziani, Conselheira suplente, lavro a presente ata que após aprovada será assinada por mim, pelo presidente e demais conselheiros. Vera Cruz, 31 de maio de 2017.

ERICH SCHNEIDER DE OLIVEIRA
Presidente do CMS 2017-2018

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – CMS

ATA 08/2017

Aos vinte e um dias do mês de junho de 2017 reuniram-se na Sala de Reuniões do Espaço Mamãe Criança, situada na Rua Júlio Wild nº 28, em Vera Cruz, para reunião ordinária do Conselho Municipal de Saúde tendo os seguintes conselheiros conforme registro no livro de presenças: Ana Paula Regert, Gilson Carlos Jaeger, Daniela Schneider, Eliana Maria Giehl, Danilo Gusson suplente de Leandro André Haas, Nelcinda Kern suplente de Janaina Cristina Luttjohann da Cunha, Raquel Braga suplente de Daniel Sehnem, Geraldo Back suplente de Cristian Wagner, Airton Romeu Mueller, André Maieski, Ligia Maria Rieck, Erich Schneider de Oliveira, Sandro de Lima Schipper. O conselheiro presidente, Erich Schneider de Oliveira, saudou os presentes, apresentou a pauta e logo passou para a secretária, Ana Paula Regert, para realizar a leitura das atas de número 6 e 7, ambas foram aprovadas por unanimidade, sendo que na do dia dez de maio onde consta o município gasta além do que é previsto na cidade, solicitando a retificação para: o município gasta além do que é estabelecido por lei e a retificação no que diz respeito ao projeto referente ao CAPSIA, sendo que na ata consta que ele será regional, retificando para que o CAPSIA seja microrregional. Iniciou-se a discussão da pauta. Avaliação da 1ª Conferência Municipal de Saúde das Mulheres de Vera Cruz. A conselheira Daniela ressalva que na 1º Conferência Municipal de Saúde das Mulheres de Vera Cruz, ocorrida no dia 16 de Maio de 2017, sentiu a falta do representante da Fundação de Saúde Dr. Jacob Balés, a qual era responsável pelo Eixo I que foi debatido nesta conferência e por qual a fundação era responsável. O Conselheiro presidente Erich procede a reunião, apresentando os documentos referentes à solicitação da Fundação de Saúde Dr. Jacob Biles de atestado de pleno regular funcionamento do Hospital de Vera Cruz. Erich apresenta os documentos e relata que referente as dúvidas, ele juntamente com a Comissão de Normas e Legislação do Conselho Municipal de Saúde, compostos por: Leandro André Haas, Erich Schneider de Oliveira, André Maieski e Ana Paula Regert, estiveram com Marcos Bird, Assessor Jurídico do município, para tirar dúvidas, o qual avaliou e explicou que o conselho estava apto a deliberar este atestado, sem prejuízos futuros aos conselheiros e o que o CMS deve considerar é se o hospital esta atendendo pessoas. Os documentos entregues pela Fundação Dr. Jacob Blész foram: Oficio de solicitação de Atestado de Pleno e Regular Funcionamento; Modelo de atestado; Pagamento da taxa de fiscalização do alvará de licença do município; Alvará de licença da divisão de vigilância sanitária com validade até 22/12/2017; certidão negativa nº351/2017 validade de 27/07/2017; Certidão de situação fiscal nº0010703035 com validade até dia 25/06/2017; certificado de regularidade do FGTS – CRF valido até 26/05/2017; Certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais e a dívida ativa da união valida até dia 08/07/2017; certidão negativa de débitos trabalhistas com validade 27/06/2017; certidão de serviços e chefias valido até 20/02/2018; certidão de regularidade do CRF, válido até 31/03/2018; certidão de responsabilidade técnica válida até 14/09/2017; certidão de cadastro válida até dia 07/07/2017; responsabilidade ambiental válida até janeiro de 2018; Relatório de atividades ano de 2016; Balanço patrimonial; Estatuto da Fundação de Saúde Dr. Jacob Blész; ata da Assembleia Geral Ordinária realizada em 24/03/2017. Por unanimidade os conselheiros presentes aprovam em fornecer o atestado de Pleno e regular funcionamento. O conselheiro presidente Erich solicita a leitura pela secretária Ana Paula, ofício enviado pelo conselheiro Derli Vieira Borges, solicitando seu afastamento do Conselho Municipal de Saúde, por motivos pessoais. A partir desse afastamento deve ser solicitado ao suplente assumir as funções de titular do CMS. Posteriormente, o conselheiro presidente questiona a Secretária Municipal de Saúde e conselheira Eliana, referente às áreas de Ferraz, Linha Andréas e Dona Josefa, que não possuem agentes comunitárias de saúde. As conselheiras Eliana e Daniela explicam que para nomear novas agentes comunitárias de saúde em uma nova área de abrangência é necessário a nomeação de um enfermeiro(a), profissional de nível superior que agrega mais custos. Daniela explicou sobre a crescente população de Rincão da Serra, e do remapeamento que já está sendo feito, além do que o jurídico do município já está entrando judicialmente para reivindicar os gastos que está tendo com o ESF de Vila Progresso, solicitando que seja ressarcido os valores já gastos, e após estas novas adequações feitas, será visto se o EACS poderá abranger mais uma nova área de atuação, sendo que legalmente são 12 agentes comunitárias de saúde para um enfermeiro, e atualmente o EACS possui 15 agentes comunitárias de saúde com um enfermeiro. Daniela ressalta que na área de Rincão da Serra, a agente comunitária de saúde

atende 300 famílias, onde o preconizado são 150 famílias. Foi mencionado pelos conselheiros aos novos loteamentos que estão por abrir e as áreas da região central do município que também não possuem agentes comunitárias de saúde. O Conselheiro presidente Erich solicita a Secretária de Saúde e conselheira Eliana, a autorização dela e aprovação de todos para as próximas reuniões serem realizadas nesta sala, por ser mais ampla e possuir todos os equipamentos necessários para reunião, sendo aprovada a solicitação. A conselheira Daniela apresentou a prestação de contas de aplicação dos recursos da ETAPA 48 DA NOTA FISCAL GAÚCHA, num montante de R$ 11.358,13 (onze mil, trezentos e cinquenta e oito reais e sessenta e treze centavos), para aquisição de equipamentos. Após análise e sanados todos os questionamentos pelos conselheiros foi aprovado por unanimidade a prestação de contas da ETAPA 48 DA NOTA FISCAL GAÚCHA, no valor de R$ 11.358,13 (onze mil, trezentos e cinquenta e oito reais e sessenta e treze centavos), na aquisição de equipamentos. A conselheira Eliana relata sobre a reunião que participou com os demais secretários de saúde onde foi passado a eles questões referentes a crise financeira, sendo destacado que é optativo os municípios participarem de eventos que geram custos, exceto as conferências. Eliana fala sobre o serviço de diagnóstico realizado no Hospital Vera Cruz, onde pacientes a procuraram para relatar que não seriam mais realizadas as ecografias pelo SUS. Eliana relata que ligou para o médico Dr. Tiago para ver o que estava acontecendo, pois um serviço não pode simplesmente parar. O Dr. Tiago relata que os pagamentos estão atrasados e que preconiza exames via CISVALE. Eliana fala que serviços pactuados não podem deixar de funcionar; e que irá conversar com a presidente da Fundação ou Diretor do Hospital. Eliana apresenta uma planilha onde estão todos os pagamentos feitos pelo Estado para este serviço, o qual está em dia. Conselheira Lígia fala da parceria que pode ser feita com a Liga Feminina de Combate ao Câncer, a qual pode disponibilizar alguns exames para o município. Eliana anota o contato da pessoa responsável da Liga para realizar o contato para conversar sobre esta parceria. Lígia também relata a satisfação de um paciente que a encontrou e contou que a Secretária Municipal de Saúde o havia contatado para a realização de uma consulta anteriormente solicitada, e que ele estava muito feliz. Conselheira Lígia elogiou o trabalho que a Secretaria está realizando. Eliana explica que estão sendo revisadas e priorizadas solicitações de exames, consultas, procedimentos; para tentar colocar em dia estes atendimentos, sendo que para Cirurgia Geral e Oftalmologista já não existe mais fila de espera. Mas para as especialidades de traumatologia e Vascular sim. Eliana fala sobre os valores gastos em saúde além do preconizado, sendo muitas vezes pagos com recursos próprios. O presidente e conselheiro Erich convida a todos para a inauguração da radiologia digital, no Hospital vera Cruz, sexta-feira, às dez horas. A conselheira Raquel fala sobre os retornos de pacientes, os quais estão sem o exame ou laudo na revisão. Ela solicita a Secretaria Municipal de Saúde para conferir o porquê destes exames não retornarem. Eliana e Daniela irão ver sobre isso. O conselheiro Geraldo fala sobre a verba que o Hospital Vera Cruz recebeu do deputado Heitor Schuch, para compra de materiais. Foi falado pelos conselheiros sobre verbas que são para custeio e verbas que são para aquisição de materiais. O diretor do Hospital e conselheiro Gilson chega a reunião neste momento, o qual já havia avisado sobre o seu atraso, e pergunta sobre a aprovação do ofício sobre o pleno funcionamento do hospital. Erich fala que está aprovado e que irá enviar a fundação o atestado. O Conselheiro Sandro pergunta sobre os partos que serão cancelados no município, e o conselheiro e diretor Gilson, responde que por enquanto permanece o serviço, até porque o próprio governo está com dúvidas quanto a esta suspensão, principalmente no que diz respeito ao período de locomoção das pacientes e possíveis imprevistos. Eliana pergunta ao diretor do hospital e conselheiro Gilson sobre a questão das ecografias que não estão sendo realizadas. Gilson fala que já está previsto o pagamento deste serviço, convida a todos para a inauguração da radiologia digital, e relata não ter visto este depósito da data de ontem do governo para este serviço. Sem mais nada a tratar o presidente Erich encerrou a reunião convocando a todos para o dia 12 de julho de 2017 na reunião ordinária, eu, Ana Paula Regert, secretária conselheira, lavro a presente ata que após aprovada será assinada por mim, pelo presidente e demais conselheiros. Vera Cruz, 21 de Junho de 2017.

ERICH SCHNEIDER DE OLIVEIRA

Presidente do CMS 2017-2018

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – CMS

ATA 09/2017

Aos doze dias do mês de julho de 2017 reuniram-se na Sala de Reuniões do Espaço Mamãe Criança, situada na Rua Júlio Wild nº 128, em Vera Cruz, para reunião ordinária do Conselho Municipal de Saúde tendo os seguintes conselheiros conforme registro no livro de presenças: Gilson Carlos Jaeger, Daniela Schneider e sua suplente Iris Lenz Ziani, Adriane Mueller suplente de Eliana Maria Giehl, Janaina Cristina Luttjohann da Cunha, Raquel Braga suplente de Daniel Sehnem, Geraldo Back suplente de Cristian Wagner, Airton Romeu Mueller, André Maieski, Ligia Maria Rieck, Erich Schneider de Oliveira, Sandro de Lima Schipper e sua suplente Aline Kessler, Fabiana Borowsky suplente de Ana Paula Regert e Alfeu Hepp e a participação de Carlos Izidorio Tamara Ziani, contado do município, Jaqueline Thier Mueller, enfermeira da SMS e Paulo José Dhiel, pesquisador da UNISC. O conselheiro presidente, Erich Schneider de Oliveira, saudou os presentes, apresentou a pauta e logo passou para a leitura da leitura da ata de número 8, foi aprovada por unanimidade, com a retificação do sobrenome de Marcos Birk. Na sequencia pediu para que o Carlos, contador do município apresentar o Plano Plurianual 2018-2021. O mesmo apresentou as metas das ações dos programas de governo dos recursos do Fundo Municipal de Saúde, previstos no projeto do plano plurianual para o quadriênio 2018-2021. Foi explicado como é feito o cálculo da receita e das despesas para elaborar o orçamento dentro da realidade, também ressaltou que os valores são referenciais dos anos 2019, 2020 e 2021. Durante a apresentação foram feitos os questionamentos e sanadas as mesmas. Após o presidente colocou em votação e foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros presentes as metas das ações dos programas de governo dos recursos do Fundo Municipal de Saúde, previstos no projeto do plano plurianual para o quadriênio 2018-2021. Na sequencia, o presidente passou a palavra para Jaqueline apresentar os Planos de Aplicação. Apresentou o PLANO DE APLICAÇÃO DO TETO FINANCEIRO DA SANITÁRIA com o uso do recurso do ano/trimestre 2017 mais o saldo 2016. O mesmo será utilizado para a aquisição de Balcão baixo, cadeiras, Telefone sem fio com identificador de chamada, Uniformes para servidores da VISA, Combustível, Reagente de cloro DPD e outros, Capacitação de servidores, inscrição em cursos, Material Educativo e Informativo, Manutenção de veículos e de máquinas e equipamentos, pagamento Conta telefônica VISA, num montante de despesas de R$25.693,49(vinte e cinco mil, seiscentos e noventa e três reais e quarenta e nove centavos). Após análise e sanadas todos os questionamentos, o Plano de Aplicação do Teto Financeiro da Sanitária foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros. Prosseguindo apresentou o Plano de Aplicação da Vigilância em Saúde para a aquisição de Veículo cabine dupla, Mesa delta com gaveteiro, Armário com duas portas , Gaveteiro com rodízio, Ventilador de parede, Tonner e cartuchos para impressora, Material para campanha de vacinação: pirulitos, balas, balões, TNT, carimbos e brindes; Material Educativo: álbum seriado, folhetos, folders, faixas e tabloides; Combustível, Capacitação de servidores e inscrição em cursos, Manutenção de veículos, de máquinas e de equipamentos, Divulgação das campanhas de vacinação por carro de som, Divulgação de campanhas da Vigilância em Saúde em veículos de comunicação e Almoço para servidores nas campanhas de vacinação e coffee break para capacitações num total R$ 114.632,78 (cento e catorze mil, seiscentos e trinta e dois reais e setenta e oito centavos). Jaqueline justificou que serve para qualificar a Vigilância em Saúde e a substituição do veículo utilizado atualmente pela VISA está em condições precárias e o novo veículo também terá maior espaço para deslocamento da equipe completa e transporte de materiais e alimentos apreendidos. Após análise e sanadas todos os questionamentos, o Plano de Aplicação da Vigilância em Saúde foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros. Na sequencia, apresentou o PLANO APLICAÇÃO RECURSO INCENTIVO QUALIFICAÇÃO AÇÕES DA DENGUE na aquisição de Cartuchos para impressora, Combustível, Material educativo e de divulgação sobre o

mosquito Aedes aegypti, Dengue, Zika vírus e Chikungunya, confecção de Faixas, banners e camisetas para campanhas de combate ao Aedes aegypti; na Capacitação dos ACEs e na Manutenção de veículos, máquinas e equipamentos, num montante de R$ 9.513,23 (nove mil, quinhentos e treze reais e vinte e três centavos). Após análise e sanadas todos os questionamentos, o plano aplicação recurso incentivo qualificação ações da dengue foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros. Apresentou o PLANO DE APLICAÇÃO DE AGENTES DE COMBATE À ENDEMIAS para o incentivo adicional e o Fortalecimento de políticas afetas à atuação ACE 2017 com a aquisição de Equipamentos e materiais para os agentes de campo: botas de borracha, capa de chuva e utensílios para coleta das larvas e o incentivo ao custeio dos Agentes de Combate à Endemias num total de R$ 24.336,00 (vinte e quatro mil, trezentos e trinta e seis reais). Após análise e sanadas todos os questionamentos, o plano aplicação de agentes de combate a endemias foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros . Na sequencia Daniela, solicitou se podia dar uma notícia que acabou de receber da Eliana, Secretaria Municipal de Saúde, que o NASF está liberado por portaria. Com essa noticia os conselheiros referendaram que o mesmo deverá ser incluído nas metas do PPA 2018-2021 e se necessário aprovaram a inclusão do NASF no mesmo, mesmo não sendo solicitado. Os conselheiros fizeram questionamentos sobre o funcionamento do NASF e Daniela explicou como funcionará e o montante de recursos que virá, bem como os profissionais que atuarão. Prosseguindo o Presidente Erich, relatou a reunião da CIST e solicitou que os conselheiros se manifestassem individualmente sobre a questão da realização ou não da Conferência Municipal de Vigilância em Saúde, para poder ser dada a continuidade dos trabalhos da comissão organizadora. Foi lembrado que a Secretaria de Saúde, Eliana, na reunião anterior relatou que não é obrigatório a realização da mesma e os recursos financeiros estão escassos para a realização. Os profissionais da Secretaria de Saúde presentes confirmaram a dificuldade financeira para a realização da mesma. Alguns conselheiros comentaram se não há obrigatoriedade não há necessidade. Erich, relatou que a CIST, comissão instituída como responsável para a organização da mesma, foi atrás de legislação que isenta a obrigatoriedade para a não realização e os questionamentos realizadas pela Sala dos Conselhos via e-mail, relataram somente que o assessor do assessor do CES, respondeu “Em contato com o Sr. Elizeu que é assessor da Comissão de Vigilância o mesmo, oralmente, disse não ser obrigatório. A realização da vigilância” e no anexo veio documentos que não confirmam o que diz no texto do e-mail recebido do apoio administrativo do CES. Após várias colocações os conselheiros com direito a voto deliberaram sobre a não realização já que a Secretária Municipal de Saúde, Eliana, bem como os profissionais da saúde presentes (Daniela e Adriane) confirmaram que não é obrigatório e não há recursos financeiros. A partir dessas colocações dos técnicos da saúde os conselheiros presentes aceitaram a não realização da Conferência Municipal de Vigilância em Saúde, portanto aprovam e revogação das resoluções anteriores que deliberaram sobre a presente conferência. Jaqueline colocou que hoje existem quatro salas de vacinas. Nos assuntos diversos o conselheiro Alfeu, questionou sobre a segurança do posto, quanto as grades e alarme. Daniela colocou que estão contratando uma empresa que fará o monitoramento de segurança nos prédios para inibir a ação dos vândalos. O conselheiro Sandro Schipper pediu a palavra para manifestar sua indignação. Segundo ele uma paciente idosa foi encaminhada ao HVC para internação pela médica do ESF. Ao chegar no Hospital no período da manhã a mesma não foi internada e permaneceu em leito de observação até a noite, onde devido a manifestação de seus familiares, o conselheiro em questão foi acionado. Ao chegar no HVC foi relatado e constatado que a mesma permanecia na observação sem nem ao menos receber uma refeição desde o período da manhã. O conselheiro questiona se estava com o pedido de internação porque a paciente não internou? Relata também o mau atendimento prestado pelo médico Jõao Batista. Neste momento, vários outros conselheiros se manifestaram em relação ao ocorrido e também concordando com a crítica ao médico João Batista, e vários citaram exemplos de situações envolvendo o profissional. A conselheira Ligia colocou que o paciente internado pelo SUS não recebe café da tarde, conforme relato recebido d e pacientes. O CMS irá encaminhar ofício solicitando providências e respostas quanto o atendimento do médico e a questão da alimentação aos pacientes. Sem mais nada a tratar o presidente Erich encerrou a reunião convocando a todos para o dia 12 de julho de 2017 na reunião ordinária, eu, Iris Lenz Ziani, conselheira suplente, lavro

a presente ata que após aprovada será assinada por mim, pelo presidente e demais conselheiros. Vera Cruz, 21 de Junho de 2017.

ERICH SCHNEIDER DE OLIVEIRA
Presidente do CMS 2017-2018

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – CMS

ATA 10/2017

Aos nove dias do mês de agosto de 2017 reuniram-se na Sala de Reuniões dos Conselhos Municipais, situada na Rua Júlio Wild nº 128, em Vera Cruz, para reunião ordinária do Conselho Municipal de Saúde tendo os seguintes conselheiros conforme registro no livro de presenças: Gilson Carlos Jaeger, Daniela Schneider e sua suplente Iris Lenz Ziani, Adriane Mueller suplente de Eliana Maria Giehl, Janaina Cristina Luttjohann da Cunha, Raquel Braga suplente de Daniel Sehnem, Geraldo Back suplente de Cristian Wagner, Erich Schneider de Oliveira, Sandro de Lima Schipper, Leandro André Haas e Luciano Bublitz suplente de Alfeu Hepp. O conselheiro presidente, Erich Schneider de Oliveira, saudou os presentes, apresentou a pauta e logo passou para a leitura da leitura da ata de número 9, foi aprovada por unanimidade. Na sequencia, o presidente passou a palavra para Daniela apresentar o Plano de Aplicação do PROGRAMA NOTA FISCAL GAÚCHA – SÉRIE 50, o qual será usado para a aquisição de equipamentos para unidades básicas de saúde ESF Vila Progresso no montante de R$ 9.731,69 (nove mil, setecentos e trinta e um reais e sessenta e nove centavos). Explicou que os equipamentos a serem adquiridos serão computadores para dar continuidade na implantação da informatização com o programa do ESUS, que é gratuito e assim o município deixará de usar o programa paga, e também serão adquiridos equipamentos (computadores) com outros recursos para o Centro Odontológico para informatizar o setor e ficar também em rede a parte do atendimento dos pacientes. Após análise e sanadas todos os questionamentos, o Plano de Aplicação do PROGRAMA NOTA FISCAL GAÚCHA – SÉRIE 50 foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros. Prosseguindo Erich colocou que entrou para a apreciação a Prestação de contas recebida da Fundação de Saúde Dr. Jacob Blesz, referente a Nota Fiscal Gaúcha etapa 049, onde consta que foram adquiridos medicamentos e materiais hospitalares, questionou como o CMS irá aprovar uma prestação de contas sem ter conhecimento do Plano de Aplicação, pois entende que o Plano de Aplicação e a Prestação de contas deverão fechar. Questionou se não há necessidade do Plano de Aplicação passar no CMS como acontece nas outras etapas da Nota Fiscal Gaúcha. A conselheira Daniela e demais também concordam com o questionamento. O conselheiro Gilson, coloca que tem prazos para prestar contas. O presidente coloca após as manifestações dos conselheiros que o CMS somente deliberará após ter ciência do Plano de Aplicação, nem se for necessário fazer uma extraordinária. Gilson se comprometeu em encaminhar por e-mail o plano de aplicação e novamente a prestação de contas, bem como o prazo de vencimento. Prosseguindo Daniela relatou que o ESF de Vila Progresso foi aprovado pelo Ministério de Saúde e a partir de setembro o município estará recebendo recursos financeiros, como também o recurso da implantação. Quanto ao NASF relatado na reunião anterior ela esclarece que tem uma portaria da CIB estadual, mas ainda está na porta do Ministério de Saúde para aprovação. Prosseguindo o Presidente Erich, relatou que na reunião da CIST e um dos integrantes trouxe um questionamento quanto ao atendimento de uma pessoa no Plantão e recebeu a receita de aplicar uma medicação injetável, o paciente por sua vez foi adquirir a mesma na farmácia e retornou para o Plantão para aplica-la, mas daí teve que pagar por esse serviço. Questiona-se se precisa pagar? Se é atendido pelo SUS não paga. Mas se o atendimento é particular daí se paga o procedimento da aplicação. O conselheiro Luciano relata que quando atende na farmácia ele não aplica após as vinte horas e também orienta as pessoas sobre. O conselheiro Gilson, representante da Fundação do hospital irá averiguar a situação. Nos assuntos diversos Iris, através do COMUDE, agradece a todos pela colaboração quanto a mobilização e votação no processo da Consulta Popular. Prosseguindo Iris questiona sobre o atendimento no Centro Odontológico, porque precisa ir na fila e esperar ficha se quando era o agendando por telefone funcionava. Leandro e Daniela, que isto esta acontecendo pois, se esta num momento de transição e pretende-se voltar para o agendamento das consultas por

telefone. Prosseguindo, Daniela colocou que participou da Comissão de Acompanhamento da Contratualização para cada Prestador Hospitalar de Vera Cruz representando a Secretaria de Saúde E Não Concorda que o conselheiro Gilson representa o CMS nessa comissão, pois o mesmo é o Diretor do HVC. Relatou que após a reunião de avaliação solicitou afastamento junto a Secretária de Saúde porque também não concorda em participar de uma Comissão onde é apresentado tudo pronto e não se abre para questionamentos. Após um debate sobre o assunto foi deliberado pelos conselheiros que os representantes da COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DA CONTRATUALIZAÇÃO PARA CADA PRESTADOR HOSPITALAR serão os conselheiros Erich Schneider de Oliveira, como titular e Sandro de Lima Schipper como suplente. Prosseguindo, Gilson colocou que os pacientes do Hospital recebem três refeições dentro da dieta prescrita do paciente, como existem casos onde o paciente recebe mais refeições conforme as necessidades. Gilson também colocou que para poder esclarecer sobre a questão pedida na reunião anterior e consta no oficio, deveria ter o nome do paciente em questão. Os demais conselheiros colocam que não é o paciente que está em questão, mas sim o atendimento do médico e os procedimentos que acontecem no plantão. Foram relatadas outras situações que já aconteceram no plantão. Gilson colocou que irá averiguar e trazer na próxima reunião. Gilson também questionou porque o CMS também não questiona quando a falta do médico no serviço dos Postos de saúde, como por exemplo, o médico tira férias e o mesmo não é substituído. Alguns conselheiros concordam com a colocação do Gilson, que o serviço deve dar continuidade. Daniela e Janaína explicam como funciona o atendimento quando um médico tira férias, que são substituídos por outro e ou encaminhados para outro local/posto de atendimento. É colocado porque o pedido de internação vindo de um posto a paciente não internou? Sobre o profissional em questão os conselheiros questionaram se já houve uma advertência, Gilson colocou que na outra administração já houve solicitação ao hospital e foram tomadas providências e já houve uma melhora do médico em questão. Geraldo tomou a palavra e acha que o CMS deveria auxiliar na mobilização da comunidade em auxiliar no hospital, e se emociona quando existem o auxilio em ajudar o hospital. Também há necessidade de se conscientizar a população que devem procurar os postos de saúde. Erich lembra que a população esta empobrecida e não tem condições de ter convênios. Erich questionou ao Gilson como está a aceitação referente a campanha de aderirem no desconto da conta de luz para auxiliar o hospital. Gilson colocou que esta iniciando, mas mesmo assim está tendo a adesão. Iris questionou quanto representa o valor ainda repassado através dos servidores do município. Gilson colocou que reduziu e atualmente somente é de R$129,00. Sem mais nada a tratar o presidente Erich encerrou a reunião convocando a todos para o dia 13 de setembro de 2017 na reunião ordinária, eu, Iris Lenz Ziani, conselheira suplente, lavro a presente ata que após aprovada será assinada por mim, pelo presidente e demais conselheiros. Vera Cruz, 09 de agosto de 2017.

ERICH SCHNEIDER DE OLIVEIRA
Presidente do CMS 2017-2018

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – CMS

ATA 11/2017

Aos treze dias do mês de setembro de 2017 reuniram-se na Sala de Reuniões dos Conselhos Municipais, situada na Rua Júlio Wild nº 128, em Vera Cruz, para reunião ordinária do Conselho Municipal de Saúde tendo os seguintes conselheiros conforme registro no livro de presenças: Gilson Carlos Jaeger, Daniela Schneider e sua suplente Iris Lenz Ziani, Eliana Maria Giehl, Janaina Cristina Luttjohann da Cunha, André Maieski, Raquel Braga suplente de Daniel Sehnem, Cristian Wagner, Erich Schneider de Oliveira, Airton Romeu Mueller, Ana Paula Regert, Aline Kessler suplente de Sandro de Lima Schipper, Leandro André Haas e Luciano Bublitz suplente de Alfeu Hepp. E como ouvintes estavam presentes Paulo José Dhiel, pesquisador da UNISC, Cintia Genehr e Ivania Post Wasen, da Fundação de Saúde Dr Jacob Blész. O conselheiro presidente, Erich Schneider de Oliveira, saudou os presentes, apresentou a pauta e logo passou para a leitura da leitura da ata de número 10, após lida, foi aprovada por unanimidade pelos conselheiros. Erich, o presidente, relatou que a relação dos empenhos por fonte de recursos, as conciliações de saldo bancário, balancetes de receita, como os empenhos e as notas fiscais referente ao mês de agosto estavam a disposição aqui na sala de reuniões desde as dezessete horas, como também ficarão amanhã de manhã a disposição se algum conselheiro ainda quer vir e analisar. Alguns conselheiros colocaram que fica difícil no horário normal. Iris disse pode ficar a disposição de noite desde que se combine com antecedência, na qual deixará todo o material a disposição. Prosseguindo, Erich apresentou os documentos referente a prestação de contas de aplicação dos recursos da ETAPA 49 do Programa NOTA FISCAL GAÚCHA, no valor de R$ 4.820,86 (quatro mil, oitocentos e vinte reais e oitenta e seis centavos), onde foram adquiridos medicamentos e materiais hospitalares pela Fundação Doutor Jacob Blész que já havia sido encaminhado na reunião anterior. Esclareceu que foi apresentado agora o Plano de aplicação e o mesmo foi ao Hospital verificar os documentos referente a aquisição dos medicamentos. Após analisada a documentação e sanadas as dúvidas com o Gilson Jaeger representante da Fundação Doutor Jacob Blész foi aprovada por unanimidade pelos conselheiros presentes com direito a voto. Prosseguindo foi analisada a prestação de contas do PROGRAMA NOTA FISCAL GAÚCHA – SÉRIE 50. Após, sanadas todos os questionamentos, a prestação de contas de aplicação dos recursos da ETAPA 50 do Programa NOTA FISCAL GAÚCHA, no valor de R$ 9.731,70 (nove mil, setecentos e trinta e um reais e setenta centavos), na aquisição de equipamentos para unidades básicas de saúde ESF Vila Progresso, foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros presentes com direito a voto. A conselheira e enfermeira do ESF de Vila progresso se prontificou para na próxima reunião ordinária trazer fotos dos equipamentos adquiridos na Nota Fiscal etapa 50. Na sequencia, Erich pede para Iris apresentar as Metas das Ações dos Programas de Governo, dos recursos do Fundo Municipal de Saúde, previsto no projeto da LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018. Após análise e sanadas todos os questionamentos foi aprovado pelos conselheiros com direito a voto as Metas das Ações dos Programas de Governo, dos recursos do Fundo Municipal de Saúde, previsto no projeto da LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018, num montante de R$14.076.555,15 (catorze milhões, setenta e seis mil, quinhentos e cinquenta e cinco reais e quinze centavos). Na sequencia foi apresentado e analisado o projeto da LOA - Lei Orçamentária Anual. Após sanadas todos os questionamentos foi aprovado pelos conselheiros presentes a projeção do orçamento de despesas dos recursos do Fundo Municipal de saúde, previsto no projeto da LOA - Lei Orçamentária Anual previstos para o exercício de 2018, num montante R$ 14.076.555,15 (catorze milhões, setenta e seis mil, quinhentos e cinquenta e cinco reais e quinze centavos). Na sequencia, Erich passou a palavra para a Secretária de Saúde e conselheira Eliana, esclareceu sobre as cirurgias de alta complexidade em traumatologia mostrando a lista com mais de 40 nomes de pessoas que aguardam procedimentos a vários anos. Colocando que a iniciativa do Hospital Santa Cruz é agilizar os procedimentos com auxílio dos municípios (contrapartida), pois atualmente são 11 procedimentos mês para 13 municípios. A ideia é realizar uma avaliação médica com traumatologista com todos os

pacientes que aguardam na fila e estabelecer critérios médicos de necessidade, urgência e risco. Segundo a secretaria o valor da emenda parlamentar será utilizado para propiciar 5 cirurgias mês. Relatou que o município já esgotou seus agendamentos para este ano e o Hospital Santa Cruz, ofereceu serviços a mais onde os municípios estão interessados e deveriam aderir com uma complementação no valor de R$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por paciente, independente da prótese, e sugere por isso fazer uma adequação na emenda parlamentar recebida para utilizar na atenção básica. Eliana sugere aos Conselheiros a contratação de um médico Traumatologista Ortopedista pelo CISVALE para fazer uma avaliação médica, e após fazer uma ordem de lista, por prioridade de urgência de atendimento dos pacientes a partir do relatório estabelecido pelo médico. Eliana ressalta que para usar esses recursos para pagamento de pessoal, precisa fazer um adendo do objeto encaminhado, pois esses recursos seriam para pagamentos de 5 cirurgias mês, até o final do ano de 2017. Houve várias colocações e contribuições. Para o recurso da emenda parlamentar de R$500.000,00 ser usada para folha de pagamento, pois o previsto anteriormente era custeio de diversos. E o intuito de todos é otimizar os recursos próprios para os mutirões de saúde que já estão acontecendo e utilizar a emenda que foi depositada junto ao piso de atenção básica para pagamento de servidores estatutários que atuam nesta área. Após todas as contribuições foi aprovado por unanimidade a alteração do objeto da PROPOSTA DE MANUTENÇÃO DE UNIDADES DE SAÚDE – da proposta nº: 36000.1164472/01-700 - com Recurso de Emenda Parlamentar - SERGIO MORAES 25660008, inserindo nova redação no Art. 2º da Resolução nº 10/2017, onde passará a vigorar com a seguinte redação: "Art. 2o O objeto da proposta será aplicado para custeio de despesas com folha de pagamento de servidores efetivos lotados nas Unidades de Atenção Básica.". Prosseguindo, Eliana que a questão do agendamento está dando certo e agora esta sendo implantado no ESF e também será implantado no Centro Odontológico. Após, Erich apresentou o convite do Conselho Estadual de Saúde – CES/RS e da Comissão de Organização da 1ª Conferência Estadual de Vigilância em Saúde – 1ª CVS/RS que está aberto o prazo para inscrição de conselheiros de saúde para participarem como ouvintes na mesma conferência e as inscrições deverão ser feitas até o dia dezoito de setembro, já que nós não temos como indicar delegados por não termos realizado a Conferência Municipal. Prosseguindo, foi lido o ofício recebido da Fundação Doutor Jacob Blész, com as respostas dos questionamentos realizados pelo CMS, a partir de denúncias recebidas. Erich em nome do Conselho agradece a Gilson pelos esclarecimentos. Na sequencia, Cintia, trouxe o convite do 2º Encontro de Gestão e Segurança na Assistência à Saúde para o CMS auxiliar na divulgação e participar. Devido ao avançado da hora, Eliana solicita que o Plano da RAPS poderá ficar para a próxima reunião. A Secretária de Saúde solicita reunião extraordinária para a análise do segundo quadrimestre da gestão de Saúde, para o dia 26 de setembro. Todos concordam e será na Câmara de Vereadores, pois na sequencia terá a audiência pública da mesma. Eliana, Secretária de saúde propõe a troca do dia da próxima reunião, colocando que a prefeitura fará feriadão e portanto, não teria como participar do dia 11 de outubro. Após várias proposições de datas ficou para o dia 9 de outubro a próxima reunião ordinária. Sem mais nada a tratar o presidente Erich encerrou a reunião convocando a todos para o dia 26 de setembro de 2017, reunião extraordinária e dia 9 de outubro, reunião ordinária, e eu, Iris Lenz Ziani, conselheira suplente, lavro a presente ata que após aprovada será assinada por mim, pelo presidente e demais conselheiros. Vera Cruz, 13 de setembro de 2017.

ERICH SCHNEIDER DE OLIVEIRA
Presidente do CMS 2017-2018

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – CMS

ATA 12/2017

Aos vinte e seis dias do mês de setembro de 2017 reuniram-se na Câmara de Vereadores , situada na Rua Nestor Frederico Henn 1580, em Vera Cruz, para reunião extraordinária do Conselho Municipal de Saúde tendo os seguintes conselheiros conforme registro no livro de presenças: Gilson Carlos Jaeger, Daniela Schneider e sua suplente Iris Lenz Ziani, Eliana Maria Giehl, Janaina Cristina Luttjohann da Cunha, André Maieski, Erich Schneider de Oliveira, Hildor Becker suplente de Airton Romeu Mueller, Sandro de Lima Schipper, Ligia Maria Rieck, Danilo Gusson suplente de Leandro Hass e Alfeu Hepp e Carlos I. Tâmara Ziani, contador da prefeitura municipal de Vera Cruz. O conselheiro presidente, Erich Schneider de Oliveira, saudou os presentes, apresentou a pauta e logo passou para Carlos e Daniela apresentarem a prestação de contas do Relatório de Gestão (RAG) do SARGSUS e os Relatórios de MGS - Monitoramento da Gestão em Saúde Referente ao Segundo Quadrimestre do Exercício de 2017, referente ao período de primeiro de maio à trinta e um de agosto de dois mil e dezessete, e das contas relativas às ações de serviços públicos de saúde da administração direta do Município de Vera Cruz, exercício do período de primeiro de maio à trinta e um de agosto de dois mil e dezessete. Após a apresentação e sanadas os questionamentos foi aprovada por unanimidade pelos conselheiros presentes. A Secretaria Municipal de Saúde, Eliana Giehl, explicou que não se pode fazer a alteração do objeto da PROPOSTA DE MANUTENÇÃO DE UNIDADES DE SAÚDE – da proposta nº: 36000.1164472/01-700 - com Recurso de Emenda Parlamentar - SERGIO MORAES 25660008, portanto solicita a revogação da resolução nº36/2017. Os conselheiros revogam por unanimidade a resolução nº36/2017. Sem mais nada a tratar o presidente Erich encerrou a reunião convocando a todos para o dia 9 de outubro, reunião ordinária, e eu, Iris Lenz Ziani, conselheira suplente, lavro a presente ata que após aprovada será assinada por mim, pelo presidente e demais conselheiros. Vera Cruz, 26 de setembro de 2017.

ERICH SCHNEIDER DE OLIVEIRA
Presidente do CMS 2017-2018

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – CMS

ATA 13/2017

Aos nove dias do mês de outubro de 2017 reuniram-se na Câmara de Vereadores, situada na Rua Nestor Frederico Henn 1580, em Vera Cruz, para reunião ordinária do Conselho Municipal de Saúde tendo os seguintes conselheiros conforme registro no livro de presenças: Jorne Silvio Petry, Raquel Braga suplente de Daniel Sehnem, Cristian Wagner, Gilson Carlos Jaeger, Iris Lenz Ziani suplente de Daniela Schneider, Janaina Cristina Luttjohann da Cunha, André Maieski, Erich Schneider de Oliveira, Airton Romeu Mueller, Sandro de Lima Schipper e sua suplente Aline Kessler, Ligia Maria Rieck, e Alfeu Hepp e ainda os enfermeiros Jordana Elena Martin, Ronai Trindade Bianchin e Larissa Patias Ceolin. O conselheiro presidente, Erich Schneider de Oliveira, saudou os presentes, apresentou a pauta e solicitou a leitura da ata anterior. Após lida foi aprovada por unanimidade pelos conselheiros. Na sequencia Erich passou para Janaína que apresentou as fotos dos computadores e estabilizadores adquiridos para o ESF Vila Progresso e na sequencia apresentou o Plano de Aplicação Reforma ESF Vila Progresso - sobra Recurso Federal Programa Requalifica UBS - construção ESF Vila Progresso, onde será aplicado na reforma de parte da estrutura para ampliação do depósito no prédio do ESF Vila Progresso, num montante de R$ 6.671,30 (seis mil, seiscentos e setenta e um reais e trinta centavos). Após a apresentação do plano e respectivo projeto da reforma foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros o aprovada por unanimidade pelos conselheiros. Na sequencia Erich passou para Janaína apresentar o Plano de Aplicação Reforma ESF Vila Progresso - sobra Recurso Federal Programa Requalifica UBS - construção ESF Vila Progresso. O conselheiro Alfeu, questionou se já esta normalizado o repasse dos recursos federais referente ao ESF de Vila Progresso e se os atrasados o município receberá. Janaína colocou que esta recebendo, mas não receberá os atrasados, somente a partir da data que o governo federal assinou o reconhecimento do mesmo. O conselheiro André parabenizou pelo projeto montado que aproveitará material para otimizar os recursos. Alfeu questionou quanto a questão da segurança do posto. Janaína colocou que não está totalmente gradeado, mas a intenção é se ocorrer sobra recursos será utilizado para colocar grades nas aberturas não gradeadas. Prosseguindo, as coordenadoras dos ESFS Sol e Lua, Jordana e Larissa, apresentaram proposta de Mudança de Território ESF SOL e LUA, onde explicaram que atualmente o número de pessoas atendidas pela Equipe Sol são de 4.095 pessoas e da Equipe Lua são de 2.855 e a proposta se refere a mudança do território da micro área nº13 do Bairro Arco-íris que era atendida pela Equipe do ESF Sol e passará a receber atendimento pela Equipe do ESF Lua, e que o atendimento de todos os pacientes irá ocorrer da mesma forma, no mesmo local, porém por equipe diferente. Isso se deu devido ao número de usuários da equipe Sol ser muito superior, optou-se em passar a micro área nº13 para a equipe Lua que irá passar 656 pessoas para a outra equipe, passando assim a população da Equipe Sol de 3439 pessoas e a Equipe Lua de 3511 pessoas. Jordana explicou que receberam orientação da 13ª CRS, e já fizeram reunião com os usuários onde houve a aprovação pela maioria da mudança e agora precisam da apreciação do CMS. A conselheira Ligia pediu como são formados as equipes de trabalho. As coordenadoras explicaram como são formados as equipes e todas permanecem iguais, somente foi remanejada a micro área mais próxima a da equipe Lua. Foram esclarecidos os demais questionamentos e após colocada em votação. Os conselheiros aprovaram por unanimidade a mudança do território da micro área nº13 do Bairro Arco-íris da Equipe do ESF Sol e para a Equipe do ESF Lua. Prosseguindo, Gilson apresentou o Plano Operativo para contratualização do Hospital Vera Cruz com a Secretaria Estadual de Saúde. Onde relatou as metas qualitativas quanto a Atenção Básica, a participação nas politicas prioritárias do SUS, a gestão hospitalar, o desenvolvimento profissional/ensino e a pontuação e pactuação das Metas de qualidade e as metas quantitativas quanto aos serviços contratados na área hospitalar e na área ambulatorial da média complexidade e a pontuação e pactuação das metas físicas pelo cumprimento dos quantitativos físicos ambulatoriais. Está proposta será apresentada ao estado e a cada trimestre ela pode ser reavaliada pela comissão. Foi ressaltado que os cálculos são

considerados a série histórica da produção hospitalar correspondente aos meses de agosto/2016 a julho/2017. Os valores que constam no Plano serão repassados pelo estado em 2018. Erich relatou a participação na Comissão de Acompanhamento da Contratualização para cada Prestador Hospitalar, colocando que já veio meio definida a avaliação e sentiu que não há muito interesse que os participantes opinem e que a própria Cíntia, funcionária do Hospital estava presente e não tinha autorização para opinar. Após, sanadas todos os questionamentos o Plano Operativo para contratualização do Hospital Vera Cruz com a Secretaria Estadual de Saúde foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros presentes. Na sequencia, Ronai Trindade Bianchin, apresentou a Readequação do Plano de Trabalho de Redução de Danos onde algumas ações e respectativa metodologia e os valores foram readequadas passando o montante final para R$ 88.000,00 (oitenta e oito mil reais). Foram realizadas vários questionamentos por parte dos conselheiros onde Ronai, explicou sobre o trabalho da Redução de Danos, o funcionamento do mesmo, a disponibilidade de infraestrutura existente, os horários disponíveis de atendimento, quanto a população que atendem, informando que são todas as idades e a carga horária de trabalho dos monitores de Redução de Danos que é de vinte horas semanais. E a partir da nova orientação a nível federal atendem separados do CAPs, pois antes eram juntos, e hoje não podem mais estar vinculados com o Caps, mas isso não significa que não trabalhem em rede. E no Caps continua atendendo os grupos que já existiam. A redução de danos faz o atendimento nas escolas, nos locais onde há pessoas usuários de drogas. Sandro relatou uma situação onde se precisou dos redutores e devido ao horário ser de 20horas semanais foi prejudicado o atendimento da situação. Os conselheiros debateram sobre a importância do serviço, e que o mesmo devia estar em atendimento nos finais de semana, a noite, e com isso há necessidade da ampliação do horário dos mesmos para 40 horas semanais e ou contratação de mais dois funcionário de 20 horas semanais. Cristian perguntou quais são as políticas públicas que o município tem para a prevenção da drogadição dos adolescentes. Alguns conselheiros colocaram que as más companhias e a desestruturação das famílias são as principais causas. Sandro colocou que não há controle na venda das bebidas alcoólicas para menores e que ninguém questiona. Alfeu coloca que a legislação é branda. Erich coloca que não há profissionais, pois hoje a Brigada Militar esta desfalcada de servidores, a polícia idem, no município os fiscais são poucos e também não tem condições de controlar tudo. Iris coloca que a sociedade como um todo não denuncia, pois não quer se indispor quando vê um adulto e ou um comerciante vendendo e ou oferecendo bebida alcoólica para menores e os adultos devem ter consciência sobre isso. Ligia concorda que não há envolvimento dos adultos que deveriam ser os exemplos. A maioria são convenientes com a situação. Ronai explica que seria fundamental investir na prevenção através das diferentes politicas públicas. Após a apresentação e sanadas todos os questionamentos, os conselheiros por unanimidade aprovaram a Readequação do Plano de Trabalho de Redução de Danos onde algumas ações e a respectiva metodologia e os valores foram readequadas passando o montante final para R$ 88.000,00 (oitenta e oito mil reais) e deliberaram em encaminhar um oficio a Secretaria Municipal de Saúde, solicitando a ampliação da carga horária para 40 horas e ou mais dois funcionários de vinte horas dos servidores da Redução de danos. Erich relata alguns dos conselheiros, às dezessete horas, analisaram os empenhos por fonte de recursos, as conciliações de saldo bancário, balancetes de receita, as transferências diretas ao Fundo Municipal de Saúde, como os empenhos e as notas fiscais referente ao mês de setembro. Após a análise constataram que tudo estava nos conformes e aprovaram o mês de setembro do ano de dois mil e dezessete. Nos assuntos diversos Alfeu pergunta aos colegas conselheiros se receberam o e-mail sobre a pesquisa onde há o questionamento da exclusão dos usuários do CMS. Todos acharam um absurdo esta pesquisa e responderam que não estão de acordo, pois consideram fundamental a participação dos usuários nos CMS, bem como em outros conselhos, pois os usuários sabem as necessidades e também fiscaliza as ações para que há um uso mais responsável dos recursos públicos. Cristian coloca sobre o e-mail recebido referente ao abaixo assinado “Somos amigos e amigas das causas”, que primeiramente não deu muita atenção, mas analisou mais a fundo e acha que todos nós deveríamos participar e conseguir preencher e que ele se prontifica em levar para a representante no Conselho nacional de saúde para a mesma levar na reunião do CNS. Todos concordaram em auxiliar na mobilização do abaixo assinado. Iris repassará por e-mail a todos para que possam imprimi-lo e coletarem

assinaturas. Sandro lembra que numa reunião em maio foi discutido sobre a questão do psiquiatra no CAPSIA, no caso aqui as crianças são atendidas no CAME, onde a própria Secretária de Saúde e conselheira Eliana, colocou que seria aumentado de mais quatro horas semanais a carga horária do profissional psiquiatra já existente no CAME, ficando 14 horas, mas o que se verifica atualmente são somente quatro horas quinzenais de atendimento as crianças e adolescente no CAME. Hoje o Conselho Tutelar encaminha e são agendadas as situações para novembro. Erich coloca que irá averiguar isso com a Secretaria de Saúde para resolver essa situação. Sem mais nada a tratar o presidente Erich encerrou a reunião convocando a todos para o dia 8 de novembro, reunião ordinária, e eu, Iris Lenz Ziani, conselheira suplente, lavro a presente ata que após aprovada será assinada por mim, pelo presidente e demais conselheiros. Vera Cruz, 09 de outubro de 2017.

ERICH SCHNEIDER DE OLIVEIRA
Presidente do CMS 2017-2018

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – CMS

ATA 14/2017

Aos oito dias do mês de novembro de 2017 reuniram-se na Sala dos Conselhos, situada na Rua Nestor Frederico Henn 1645, em Vera Cruz, para reunião ordinária do Conselho Municipal de Saúde tendo os seguintes conselheiros conforme registro no livro de presenças: Daniela Elâne Roehrs Schneider e sua suplente Iris Lenz Ziani, Eliana Maria Giehl, Gilson Jaeger, Leandro André Haas, Ana Paula Regert, Janaina Cristina Luttjohann da Cunha, Jorni Silvio Petry, Cristian Wagner, Airton Romeu Mueller, Alfeu Hepp, Erich Schneider de Oliveira, Ligia Maria Rieck e André Maieski e Paulo Dhiel pesquisador da UNISC, Lenise Ribeiro Rodrigues e Carlos Alberto Saraiva Rodrigues. O conselheiro presidente, Erich Schneider de Oliveira, saudou os presentes, apresentou a pauta e solicitou a conselheira Ana Paula, realizar a leitura da ata anterior. Ana Paula fez a leitura da ata. Após lida, o presidente colocou a ata em apreciação e a mesma foi aprovada por unanimidade pelos conselheiros. Prosseguindo, Erich solicita a Ana, realizar a leitura do ofício nº143/2017-SMS, onde consta a resposta em relação aos questionamentos realizados pelo CMS através do ofício 19/2017. Consta que em relação ao aumento da carga horária dos profissionais que atuam junto ao setor de na Redução de Danos, a SMS fará primeiramente um diagnóstico dos atendimentos pelos dois profissionais da equipe e posteriormente reavaliará a possibilidade de incremento. Em relação aos atendimentos de Psiquiatras, esclarece que a Psiquiatra Jandira é contratada por dez horas semanais para atuar junto ao CAPS e diante da transferência dos atendimentos psiquiátricos infantil/juvenil/ ao município, acrescentaram carga horária ao contrato existente de acordo com as possibilidades legais. E conforme o Coordenador do serviço, os atendimentos estão sendo realizados regularmente, sendo que urgências são prontamente atendidos e os profissionais do serviço C-AME estão atuando junto ao Conselho Tutelar na forma de matriciamento, para atuar especificamente no encaminhamento de casos e proporcionar maior agilidade ao serviço. No mesmo, ainda informa que a SMS está encaminhando junto ao Ministério da Saúde a transformação do C-AME em CAPS Infantil Microrregional onde agregará mais recursos e servidores junto ao serviço existente, qualificando o setor. Prosseguindo Erich solicita a leitura do Decreto Municipal nº 5.638, de 22 de setembro de 2017. Andre complementa que estará amparado pela lei federal. Alfeu contribui que com isso reduz custos. Erich complementa que somente será impresso um relatório e com isso diminuirá a quantidade de papeis. Na oportunidade, Erich relata que sempre estará, às dezessete horas, no dia das reuniões, a disposição da Comissão e demais conselheiros, para a analise os empenhos por fonte de recursos, as conciliações de saldo bancário, balancetes de receita, as transferências diretas ao Fundo Municipal de Saúde, como os empenhos e as notas fiscais referente ao mês. Hoje foi analisado o mês de outubro e constataram que tudo estava nos conformes e aprovaram o mês de outubro do ano de dois mil e dezessete. Na sequencia passou a palavra a Eliana, conselheira e Secretaria de Saúde, para esclarecer melhor sobre a questão do ofício. Eliana explicou que hoje a Redução de Danos está diretamente ligada a saúde básica e não mais ao CAPS. Outro ponto, é que quando foi implantado no município a lei de criação foi feita para dois cargos de 20horas, mas isso seria possível alterar. Outra questão é para aumentar o quadro de pessoal ou a carga horária, é necessário ter um diagnóstico, o qual já foi solicitado ao coordenador da Redução de Danos, onde deverá informar quantos são atendidos, e um relatório do controle do acompanhamento do usuário e após esse relatório será avaliado a necessidade de ampliação. Outro problema é que um redutor trabalha em outro emprego a tarde e o outro não dirige, por isso ambos trabalham de manhã. E os mesmos, acham melhor trabalhar de manhã, pois encontram os usuários mais facilmente. Após vários questionamentos e esclarecidas as questões os conselheiros colocaram que é salutar esperar o relatório para após avaliar se realmente há necessidade de ampliação do quadro pessoal na Redução de Danos. Eliana colocou que inclusive será adquirido um carro para a redução de danos para agilizar os atendimentos. Como também não está tendo o repasse contínuo dos recursos por parte do estado. Sobre o C-AME colocou que é um

braço do CAPS, e este é um CAPS1. O C-ame ao longo dos anos vinha atendendo as crianças e os adolescentes, com psicóloga, fonoaudióloga, terapeuta ocupacional, educadora especial e psicopedagoga, mas não tinha psiquiatra, isto porque eram atendidos no CAPSIA de Santa Cruz do Sul. Hoje este não atende mais a região, pois já tem o número suficiente de população para atender somente Santa Cruz. E recentemente com a nova resolução abriu a possibilidade de se ter um outro Capsi na região. Devido a isso foi disponibilizado 4(quatro) horas quinzenais da psiquiatra do Caps para o C-AME. Com o questionamento feito pelo CMS, perguntei aos coordenadores do C-AME (Eduardo) e do CAPS (Iara) se a quantidade de horas era suficiente. E eles disseram que está dando conta. Claro que o atendimento não é feito no dia, mas é agendado, se fosse particular também o seria. E os casos urgentes são encaminhados para o CAPS onde são logo atendidos. Lembrando que com essa resolução abriu a possibilidade de abrir para um CAPSI microrregional, onde Vera Cruz se candidatou. Com isso viriam R$ 32.000,00(trinta e dois mil reais) mensais de recursos federais ao município, mas em contrapartida teríamos que atender as demandas dos municípios de Vale do Sol, Gramado Xavier, Sinimbu e Herveiras. O município já cadastrou e alterou o CNES do C-AME para CAPSI no Ministério de Saúde. E para atender como Capsi falta somente um médico psiquiatra e uma enfermeira no C-AME e os demais profissionais já tem hoje. Alfeu questiona quanto a infraestrutura física. Eliana disse que deverá aguardar a avaliação da vistoria da vigilância Sanitária, mas a casa parece pequena, mas todo caso temos que aguardar o relatório da Vigilância. Relata que a coordenadora da Saúde Mental do Ministério de Saúde, orientou que após o recebimento dos recursos podem ser realizadas as adequações. André questionou o custo mensal para ver se há viabilidade do atendimento regional. Eliana relata que hoje o custo mensal é mantido com recursos próprios e não se recebe recursos de fora e assim haverá o recebimento de recursos federais para manter o serviço. Hoje o serviço já está instalado, seria somente um plus. O Ministério de Saúde abriu a possibilidade dos municípios cadastrarem a proposta e a coordenadoria da saúde orientou que não precisa da aprovação do CMS, mas somente constar na ata que houve a explanação da mudança do C-AME para o CAPSI. Eliana aproveitou para relatar que o Coordenador Eduardo junto toda a equipe do C-AME estão fazendo o Matriciamento dos casos em parceria com o Conselho Tutelar, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal de Educação e nos ESFs e isso está dando um retorno muito bom. Eliana também informou que está sendo realizado agendamento no Centro Odontológico e queria aproveitar para agradecer aos profissionais da área pela cooperação e envolvimento na organização do agendamento. Relatou que um dentista tirou licença prêmio e para suprir o atendimento houve o remanejamento dos dentistas dos postos de Ferraz e de Andreas para substituí-lo. Alfeu questiona se agora todos os serviços de atendimento é por agendamento. Eliana confirma que é em todos os locais há o agendamento de atendimento, terminaram-se as filas. Erich relata que foi questionado sobre o funcionamento dos consultórios dentários do centro. O mesmo foi verificar e já conversou com a Secretária Eliana sobre a questão dos compressores e o mesmo já está resolvido, foram comprados novos. Eliana colocou que no Centro odontológico há dois consultórios em funcionamento e com dois profissionais em cada turno. E no ESF de Vila Progresso também houve a aquisição de compressor novo. Prosseguindo Erich passou a palavra a Lenise Ribeiro Rodrigues, delegada eleita na 1ª Conferência Municipal de Saúde da Mulher de Vera Cruz e após também eleita na estadual, onde participou na 1ª Conferência Nacional de Saúde da Mulher em Brasília. A mesma fez o relato das Conferências que participou, passou as deliberações votadas que constam no relatório da 1ª Conferência Nacional da Saúde Mulher. Lenise colocou que agora faz parte do grupo nacional onde recebe diariamente informações sobre a questão da saúde, bem como encontros que acontecem. Após esclarecidas todas as dúvidas os conselheiros agradecem por ter representado e defendido o município a nível estadual e nacional. Cristian convida a mesma para se fazer parte sempre das reuniões e assim possa contribuir com o CMS. Na sequencia, Erich relatou sobre a CIST e distribuiu o calendário confeccionado aos conselheiros, relatou que foram feitos dois mil exemplares que estão sendo distribuídos mais no interior, pois não iriam chegar a todas as famílias. Prosseguindo, Daniela apresentou o Plano de Aplicação da Vigilância Alimentar e Nutricional - Fonte recursos: 4520 para a aquisição de Balança plataforma portátil com capacidade de 200 kg e função mamãe-bebê e Antropômetro vertical portátil com escala numérica de, no mínimo, 200 cm

úteis, num montante total de R$ 6.000,00 (seis mil reais). Explicou que as balanças e antropômetros serão utilizadas na estruturação da Vigilância Alimentar e Nutricional através da avaliação e diagnóstico nutricional adequados e humanizados. Após esclarecidas todos os questionamentos foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros presentes. Daniela também relatou rapidamente sobre as informações da Linha de Cuidado, onde está preocupante a questão da obesidade no município. Que no grupo de diabéticos sessenta porcento estão na linha de obesos. Eliana relatou que a Samia, nutricionista do município está realizando um trabalho muito bom junto a Secretaria de Educação com as crianças, de monitoramento para diminuir a obesidade, onde faz reuniões também com os pais de orientação. Eliana ofereceu que a mesma pode apresentar o trabalho aos conselheiros. Eliana inclusive colocou que foi a Brasília apresentar o trabalho lá. Na sequência, Erich passou para Gilson apresentar o Plano de Aplicação FUNDAÇÃO DE SAÚDE DR. JACOB BLÉSZ, Gilson colocou que receberam no dia 11 de outubro o recurso referente a Nota Fiscal Gaúcha Série 51, que será aplicado na aquisição de Medicamentos e Materiais Hospitalares num montante de R$ 4.494,78 (quatro mil, quatrocentos e noventa e quatro reais e setenta e oito centavos). Após sanadas os questionamentos foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros. Na sequencia o presidente abriu para os assuntos diversos onde André Maieske questiona se a ex-secretária de saúde presta serviços a Secretaria de Saúde. Eliana e Daniela confirmam que a Ana presta serviços sim a saúde. Daniela explica as oficinas que abriram são para terapias alternativas, onde houve chamamento público e ela tinha todas as credenciais e foi selecionada para trabalhar como pessoa física. Onde é contratada como pessoa física por hora trabalhada. Também foi contratado um de artesanato e uma educadora física. Os mesmos trabalham nos grupos. Alfeu questionou se o veterinário da vigilância sanitária saiu. Foi esclarecido foi o fiscal que saiu pois foi nomeado em outro concurso. Alfeu questionou sobre a questão de mais um farmacêutico, se teve uma lei nova. Eliana esclarece que foi encaminhada uma lei para a criação de mais um cargo como atendente de farmácia. Isso se deu porque na agricultura teve gente que se aposentou e por isso foram duas funcionárias da saúde remanejadas para lá porque as mesmas tem o conhecimento na área, pois anteriormente trabalhavam lá. Alfeu perguntou como fica a questão da distribuição da medicação nos postos sem o farmacêutico. Eliana colocou que poderá ser visto isso, mas não na situação atual onde há contenção de despesas, não tem como contratar mais um farmacêutico. Na sequencia, Cristian convidou para o talk show no dia 25 de novembro sobre a alimentação saudável, com objetivo da importância da alimentação saudável e uma provocação para o ano que vem termos uma semana de alimentação saudável. Eliana sugere para Cristian entrar em contato com a Samia e a Caroline, para organizar o mesmo. Prosseguindo Leandro relata sobre a questão dos abatedouros que estão fechando devido a legislação. Eliana disse que existe a proposta de se unir para contratar os veterinários responsáveis no abatimento. Iris e Cristian colocaram que existem várias frentes para discutirem sobre o assunto e flexibilizar a legislação para as agroindústrias quanto aos pequenos abatedouros. Cristian também coloca que o CMS também deveria se inteirar quanto ao SIM no município. Prosseguindo foi passado a palavra ao Paulo Dhiel, que agradeceu ao CMS por ter deixado que ele pudesse realizar o trabalho de pesquisa no CMS. Foi solicitado para que o mesmo apresentasse o trabalho final no CMS. Paulo colocou que virá apresentar após a conclusão da dissertação. Eliana colocou que saiu a portaria da regionalização dos partos e que a partir do final do ano eles ocorram em Santa Cruz. Janaína apresentou as fotos da reforma do ESF de Vila Progresso. Após Leandro, presidente do ROTARY, apresentou a proposta da Ronda da Cidadania que acontecerá a princípio em 14 de abril de 2018 e gostaria da contribuição da Secretaria de Saúde para realizar uma feira de saúde junto a ronda. No dia também terá a confecção de documentos, casamentos, cursos, entre outras. Iris lembrou que nos e-mails encaminhados onde estão todas as resoluções para serem estudados pelo conselho. Alfeu apresentou um caso que aconteceu na farmácia pública, onde uma senhora reclamou que não teve atendimento, ele a questionou se não tinha agendado a consulta. A mesma disse que o serviço não funciona. Alfeu disse que informou que se ela tivesse seguido certo teria dado certo o atendimento, pois o mesmo funciona. Eliana coloca que foram feitos ímãs de geladeira com as informações e estão sendo distribuídos na comunidade. Cristian lembrou do abaixo assinado da saúde que irá levar para POA. Para finalizar foi combinado que após a próxima reunião terá confraternização em uma pizzaria. Sem mais nada a tratar o

presidente Erich encerrou a reunião convocando a todos para o dia 13 de dezembro, reunião ordinária, e eu, Iris Lenz Ziani, conselheira suplente, lavro a presente ata que após aprovada será assinada por mim, pelo presidente e demais conselheiros. Vera Cruz, 08 de novembro de 2017.

ERICH SCHNEIDER DE OLIVEIRA
Presidente do CMS 2017-2018

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – CMS

ATA 15/2017

Aos treze dias do mês de dezembro de 2017 reuniram-se na Sala dos Conselhos, situada na Rua Nestor Frederico Henn 1645, em Vera Cruz, para reunião ordinária do Conselho Municipal de Saúde tendo os seguintes conselheiros conforme registro no livro de presenças: Daniela Elâne Roehrs Schneider e sua suplente Iris Lenz Ziani, Liseana Palma Flores, Gilson Jaeger, Leandro André Haas, Fabiana Borowsky e sua suplente Ana Paula Regert, Janaina Cristina Luttjohann da Cunha, Jorni Silvio Petry, Cristian Wagner e seu suplente Geraldo Back, Airton Romeu Mueller, Alfeu Hepp, Erich Schneider de Oliveira, Aline Kessler suplente de Sandro de Lima Schipper, Ligia Maria Rieck e André Maieski e Paulo Dhiel pesquisador da UNISC, Samia Nassere, nutricionista e Jaqueline Thier Muller, enfermeira vigilância sanitária da Secretaria Municipal de Saúde e o prefeito Guido Hoff. O conselheiro presidente, Erich Schneider de Oliveira, saudou os presentes, principalmente ao prefeito e a nova secretária de saúde, apresentou a pauta e solicitou a conselheira suplente, Iris Lenz Ziani, realizar a leitura da ata anterior. Iris fez a leitura da ata. Após lida, o presidente colocou a ata em apreciação e a mesma foi aprovada por unanimidade pelos conselheiros. Prosseguindo, Erich passou a palavra ao Prefeito, Guido Hoff. Guido, saudou os presentes e se sente satisfeito pela maciça participação dos conselheiros nas reuniões, que mostra o empenho da comunidade em auxiliar no trabalho, e antes de questionarem o que aconteceu na semana passada, gostaria de esclarecer que logo após ter ciência do que aconteceu tomou a atitude de destituir e ou demitir os envolvidos dos cargos, assumindo assim interinamente a Secretaria Municipal de Saúde. Colocou que sempre primou a qualidade e quer que as coisas funcionem integralmente corretos (100% certo). Recebeu alguns relatórios onde constam que cerca de dois por cento dos usuários foram atingidos com os problemas que houveram. Então a primeira atitude a ser tomada na semana na semana que vem é oficiar os trinta usuários, será solicitado ao juiz para verificar os nomes para tomar assim as devidas providências. Ele não divulgou os números na imprensa mas irá colocar alguns exemplos aos conselheiros. Explicou que existe o sistema SISREG, que regula os encaminhamentos, onde o município cadastra os usuários com seus dados e a gerencia é feito pelo que gerencia o sistema, não sendo mais competência do município. Foi solicitado as nossas referencias para encaminhar um relatório das demandas existentes, onde já recebera de vários exceto de Porto Alegre. Citou vários exemplos da fila de espera, tais como 80 casos na neurologia, 185 casos na vascular, 10 na cario e na alta complexidade 14 na fila de espera, sendo que na região do Vale do Rio Pardo acontecem 11 cirurgias mês, com isso se pode imaginar o tempo que leva para todos serem atendidos. Lembrou que a média e alta complexidade não é de competência do município e sim do estado e da união. Por isso, foi feito uma proposta para que o Hospital Santa Cruz destinar 1IH para cada município por R$ 2.500,00 através de convênios , mas para isso é necessários ainda vários tramites legais para acontecer, mas se der certo podemos agilizar o atendimento da fila. Também relatou que os avanços do município quanto a implantação do plantão pediátrico no Hospital Vera Cruz e o agendamento das consultas em todos os serviços de saúde. Através dos relatórios também verificou-se que o HVC tem contratado 46 exames de ecografia mensais e estão em abertos 204 (não realizados. Gilson relatou que hoje ainda verificou com o serviço e com isso irão fazer a noite e nos encaixes para agilizar a realização dos exames. O Prefeito colocou que como tem tudo isso para ser resolvido foi atrás para alguém assumir a Secretaria, foram convidados várias pessoas daqui mas ninguém se disponibilizou, por isso foi convidada a Liseana para assumir. Em seguida passou a palavra para a Liseana. Liseana colocou que há um desafio muito grande mas se sentiu muito bem acolhida e viu que há muitos profissionais competentes e conhecidos por ela. Relatou que dará continuidade ao trabalho da Eliana, que vinha fazendo ações diferentes e irá prosseguir o trabalho mas sempre pautado no técnico. Quer se inteirar nas situação e conhecer melhor o município. Sempre trabalhou na saúde. Gostaria da parceria dos conselheiros, sempre estará a disposição e qualquer dúvida deve ser

sanada, quando não souber responder e sanar irá buscar se inteirar e dará o retorno, se coloca aberta para receber sugestões. Nestes dois dias já atendeu várias pessoas, e deu para perceber que a comunidade esta receptiva, precisam ser escutadas, e também percebe que Vera Cruz será de dois tempos um antes de terça-feira e outra depois. Reforço que o CMS é um órgão fiscalizador e deliberativo e conta com os conselheiros para cumprirem com seu papel em todo os momentos. Guido retorna e da a noticia aos conselheiros que o prédio foi adquirido pelo Banrisul, assim entrando recursos financeiros nos cofres municipais, como está pleiteando o retorno da rua para o município. Erich agradece pelos esclarecimentos do prefeito sobre a questão do Fura-fila e também coloca para a secretária que o Conselho estará sempre a disposição. Na sequencia solicita a leitura do ofício .do Conselho Tutelar nº 138/2017 de 16 de novembro de 2017, onde solicitam os horários de atendimento dos pediatras na Secretaria de Saúde. Após várias colocações ficou definido que será encaminhado ao Conselho Tutelar que o CMS não tem a incumbência de ter os horários de cada pediatra e informe que os mesmos solicitem a Secretaria de Saúde os questionamentos feitos Na sequencia Erich solicitou a Jaqueline para relatar o relatório da CIST, a qual relatou a entrega dos calendários com ajuda das agentes de saúde, COOPERVC, STR, EMATER, Secretaria de Agricultura e do COMDER e que os mesmos estão sendo bem elogiados pelos usuários e a CIST não fará reunião em janeiro se assim o CMS permitir. E em fevereiro entregará o Plano de Ação de 2018 e o relatório de 2017. O Conselho deliberou que não precisa ter reunião em janeiro. Na sequencia, Erich solicitou para Iris explicar sobre o trabalho de pesquisa da Karoline. Iris colocou que respondeu o questionário e a mesma irá entrevistar alguns conselheiros. Alguns se manifestaram que já foram entrevistados pela pesquisadora. Na sequencia, Erich solicitou para a Daniela apresentar o Protocolo de avaliações para Encaminhamentos de Especialidades Médicas e Exames de alto custo que os conselheiros receberam por e-mail em 16 de novembro. Daniela explicou que o mesmo foi complementado nos últimos dias, com mais detalhes a explicação. Daniela leu o protocolo e a cada item lido foram esclarecidas as dúvidas surgidas. Explicou que os clínicos solicitam os exames mais básicos e após encaminham para o especialista ou acessam o Tele Saúde para tirar as dúvidas com o especialista. Liseana explicou como funciona o Telesaúde e como ainda existe resistência por alguns profissionais médicos. Daniela também explica que esta regulação está sendo feito porque não é o papel do município, a questão das especialidades, isto é do estado. Conselheiros colocaram que as pessoas tem que esperar muito, devem morrer para serem atendidos, ou vão nos médicos e recebem remédios sem terem recebido o tratamento adequado ou analisado os atendimentos anteriores. A secretária coloca que esta ingerência não se tem sobre os médicos. Como também tem pacientes que não seguem o tratamento corretamente. Foi reforçado que o mesmo serve para que todos sigam as regras estabelecidas e o funcionamento. Para que todos sejam tratados de forma igual e que se otimize os recursos e os atendimentos. Após avaliada o sanadas todos os questionamentos foi aprovado por unanimidade o Protocolo de avaliações para Encaminhamentos de Especialidades Médicas e Exames de alto custo. Prosseguindo, Erich passa a palavra para Samia, nutricionista da saúde. Samia apresenta a Rede de Atenção ás Pessoas com Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT) no Rio Grande do Sul- Linha de Cuidado do Sobrepeso e Obesidade, onde o Serviço de Referencia de Atendimento Especializado da 28ª Região de Saúde / 13ª CRS será o HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE CANOAS (RS). Relatou o diagnóstico da situação atual de Vera Cruz com dados quantitativos e qualitativos extraídos do SISVAN, como se dará o planejamento das ações de prevenção e tratamento do sobrepeso e obesidade em todos os ciclos de vida. Os conselheiros ficaram surpresos com a grande quantidade de pessoas com sobrepeso e obesos no município. Também foi discutido a questão da alimentação vinculada com a Depressão. Em como a necessidade de ter o acolhimento dos pacientes pelo profissional psicólogo e após a continuidade do tratamento. Samia explicou também o trabalho em conjunto com a educação e dos grupos de atendimento para poder ser atendidos mais pessoas. Ligia inclusive citou um exemplo de sucesso atendido pela saúde. Após a apresentação e sanadas todos os questionamentos feitos foi aprovado a Linha de Cuidado de sobre peso e obesidade de Vera Cruz. Na sequencia passou a palavra para a Jaqueline apresentar o Plano Municipal de Saúde. Jaqueline, relatou que receberam a orientação da 13ª CRS e como foi realizada a construção do mesmo. Jaqueline e Daniela perguntam aos conselheiros, quem havia lido o mesmo anterior a reunião. Os

conselheiros colocaram que não havia a necessidade de lerem todo na reunião, pois todos tinham lido o mesmo. Foi discutido da importância de cada ano o mesmo ser avaliado e adequado as mudanças necessárias a serem incluídas, ou melhor, adequadas a realidade. Ficando combinado que em novembro de cada ano será realizada uma avaliação do Plano pelo CMS. Inclusive a secretária de saúde que tomou posse está semana elogiou o Plano, pois nunca viu um Plano de nenhum município assim tão bom, a equipe está de parabéns pelo que fizeram. Após, avaliado por todos foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros presentes. Sobre a programação Anual da Saúde Daniela disse que não há necessidade de ser apresentado amis. Nos assuntos diversos Alfeu parabenizou pelo Plano Municipal de Saúde e solicitou que deva ter um atendimento especializado odontológico para as pessoas com deficiência. Leandro colocou que não tem profissional com formação, mas tem que se ter liberação, o profissional não tem autonomia no sistema, o profissional deve ter apoio pois ele esta na ponta, ele deve atender a chefia e o usuário. A secretária e a Daniela colocaram que irão incluir isso no planejamento no atendimento a pessoas com deficiência quanto o atendimento odontológico e a formação de um profissional para o mesmo. Alfeu também questionou sobre a questão dos veículos da saúde que estão precários. Daniela colocou que está no planejamento da saúde e pretendem substituir assim que conseguirem recursos para esse fim. Alfeu também questionou que se há fiscalização junto ao hospital na ingerência dos vereadores no atendimento. Gilson explicou que o mesmo não deixa eles interferirem no trabalho apesar de muitos acharem que interferem. Mas se alguém trás um paciente isso não é de competência do hospital verificar como vem para o serviço. Gilson aproveitou e fez um relato sobre a questão que o prefeito levantou no inicio da reunião mas sabe como serão o cronograma dos pacientes a serem atendidos, isso depende da fila das solicitações. Também colocou que os repasses dos recursos continuam atrasados. Colocou que o Dr João também não trabalha mais no hospital. Colocou que um grupo novo de profissionais no hospital, que estão atendendo as pessoas e efetuando os pagamentos conforme as prioridades. Gilson colocou que a lista vem da saúde. Daniela explicou como funciona o agendamento dos exames. Liseana colocou que deva se ter um dialogo onde todos falam uma mesma linguagem para o bem atendimento aos usuários. Prosseguindo, Fabiana solicitou o auxilio de todos que tem um contato para se manifestarem a favor de não ser aprovada na saúde mental o retrocesso da volta dos manicômios.. Também Fabiana e Iris solicitaram a inclusão da questão da acessibilidade no Plano quanto a questão física, mas a questão de interprete e da língua dos sinais. Liseana colocou que será incluído. A próxima reunião ficou agendada para o dia 24 de janeiro. Sem mais nada a tratar o presidente Erich encerrou a reunião ordinária, e eu, Iris Lenz Ziani, conselheira suplente, lavro a presente ata que após aprovada será assinada por mim, pelo presidente e demais conselheiros. Vera Cruz, 13 de dezembro de 2017.

ERICH SCHNEIDER DE OLIVEIRA
Presidente do CMS 2017-2018