

FRANCIS DE ALMEIDA ARAÚJO LISBOA

**GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA:
O Papel do Conselho Municipal de Saúde na Gestão
Descentralizada do Município de Caratinga/MG**

BACHARELADO EM DIREITO

**FIC/MG
2010**

FRANCIS DE ALMEIDA ARAÚJO LISBOA

GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA
O Papel do Conselho Municipal de Saúde na Gestão
Descentralizada do Município de Caratinga/MG

Monografia apresentada à Banca examinadora da Faculdade de Direito das Faculdades Integradas de Caratinga, como exigência parcial de obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do professor Msc. Eder Marques de Azevedo.

FIC/CARATINGA
2010

“Nada há, na história do Estado Brasileiro que se assemelhe aos Conselhos de Saúde da atualidade, seja pela representatividade social que expressam, seja pela gama de atribuições e poderes legais de que são investidos, seja pela extensão em que estão implantados por todo o país, nas três esferas governamentais”

Antônio Ivo de Carvalho

AGRADECIMENTOS

A Deus fonte inesgotável de esperança e sabedoria. Houve momentos que achei que não conseguiria, mas em sua infinita bondade me fez levantar e caminhar novamente. Ensinou-me que obstáculos existem para a vitória ter mais sabor.

Mas também devo este muito obrigada a muitos outros que comigo estiveram me apoiando, me criticando, me derrubando e me ensinando a levantar.

Aos meus filhos Pedro e Lucas que de maneiras diferentes me fizeram chegar até aqui. Pedro com sua partida e Lucas que com seus sonhos ilumina meus pensamentos na busca de maiores conhecimentos.

Aos meus pais e irmãos que me ensinaram os valores essenciais desta vida, o amor, a dignidade, o respeito, a cumplicidade, a perseverança e a esperança,

Ao Israel que com sua serenidade se curvou durante estes anos à minha impaciência, ansiedade e, porque não intolerância.

Sou um pouco de todos vocês.

Aos professores que de maneiras diferentes me fizeram crescer.

Ao meu orientador Eder Marques de Azevedo que me deu a honra de tê-lo como inspiração, compartilhando seus ensinamentos com maestria e bom humor. O meu muito obrigada é pouco para expressar o tanto que você me inspira como profissional.

A “Rosi” pelo convívio, pelo apoio, pela compreensão, pela amizade.

E, por fim, não menos importante aos meus colegas que me acolheram e me fizeram em casa..

RESUMO

A Constituição da República de 1988 a partir da legalização de condutos clássicos da democracia representativa abre a possibilidade do exercício da democracia participativa por meio de instrumentos como os conselhos gestores, os quais viabilizam através de suas ações o controle da Administração Pública. Um dos instrumentos viabilizadores inseridos no texto constitucional, para o exercício de tal democracia participativa, são os conselhos gestores que se traduzem em instrumentos de suma relevância para garantir a fiscalização e controle social, cabendo aos mesmos deliberarem sobre a política pública e seus recursos. Foca-se para este estudo o Conselho Municipal de Saúde de Caratinga/ MG como um instrumento eficaz para a efetivação da democracia participativa na gestão da saúde local.

Palavras-chave: democracia participativa; participação popular; conselhos gestores; direito à saúde.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS	10
CAPÍTULO I – O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: O SURGIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	13
1.1 A Democracia Participativa: A possibilidade de exercício pleno da participação popular na gestão pública	14
<u>1.1.1 Democracia Participativa versus Democracia Representativa</u>	16
<u>1.1.2 A Democracia Participativa na Administração Pública</u>	18
CAPÍTULO II- GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA NA SAÚDE: A BUSCA DO FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DA DESCENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES POLÍTICAS ..	21
2.1 O Direito Constitucional à Saúde e a dinâmica do Sistema Único de Saúde (SUS) ...	22
2.2 A Descentralização Política e Administrativa	28
2.3 A Desconcentração Administrativa	411
CAPÍTULO III – O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CARATINGA NO ANO DE 2009: HÁ VIABILIDADE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ÂMBITO LOCAL?	44
3.1 O potencial dos conselhos gestores na democracia participativa brasileira: natureza, composição e competência.	44
3.2 O conselho gestor de Saúde de Caratinga/MG: o estudo de caso	477
CONSIDERAÇÕES FINAIS	566
REFERÊNCIAS	59
APÊNDICE	622
ANEXO	68

INTRODUÇÃO

A presente monografia, sob o tema “Gestão Pública Participativa: o papel do Conselho Municipal de Saúde na gestão descentralizada do Município de Caratinga/MG”, tem por objetivo analisar a aplicabilidade do Conselho Municipal de Saúde de Caratinga no tocante à promoção da gestão pública participativa, valendo-se como canal de democracia participativa na ampliação do acesso às políticas públicas. Sendo assim, levanta-se como problema se o conselho gestor de saúde, na municipalidade de Caratinga, Estado de Minas Gerais, como instrumento válido capaz de eleger políticas públicas que atendam ao interesse público, tem viabilizando o exercício da democracia participativa no âmbito local.

A esse respeito, tem-se como metodologia a elaboração teórico-dogmática, principalmente na confecção dos dois capítulos iniciais. E prático-descritiva através do estudo de caso por meio da averiguação das atas do ano de 2009 do Conselho Municipal de Saúde de Caratinga/MG. Nesse sentido, a partir de sua análise pode-se averiguar a viabilidade jurídico-social do aludido conselho como instrumento válido da democracia participativa no âmbito local, revelando assim, o viés de análise de conteúdo. Nesse sentido, foi importante a análise da legislação que permite confirmar a participação democrática nesses conselhos municipais, de forma com que possa produzir os efeitos necessários à coletividade e a saúde.

Em face do universo discutido, o trabalho se revela trans e interdisciplinar, uma vez que aborda discussões envolvendo estudos da Ciência Política, da Sociologia, inter cruzando informações com searas jurídicas como o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e o Direito Municipal.

Como marco teórico da monografia em epígrafe, tem-se as idéias sustentadas por Maria da Glória Gohn que estabelece que os conselhos gestores apesar de se estabelecerem enquanto canais participativos e deliberativos paritários, suas participações na maioria das vezes, se resumem a meros instrumentos de consultas sem nenhuma força de articulação e decisão política. Dessa forma, a participação popular, muito mais do que uma nova forma de exercício do poder político no Estado ou, do que um princípio norteador do processo interpretativo é um mecanismo que garante a eficácia social da Constituição, focando a soberania popular.

Nesse sentido presente monografia é dividida em três capítulos distintos. Sendo o primeiro intitulado “O Estado Democrático de Direito: o surgimento da Democracia participativa” discute o surgimento da Democracia Participativa através do surgimento Estado Democrático de Direito, o qual consagra a partir da participação popular a possibilidade do pleno exercício da cidadania.

Já o segundo capítulo intitulado “Gestão pública participativa na Saúde: a busca do fortalecimento da participação popular através da descentralização das decisões políticas” disserta sobre o direito constitucional à saúde, a constituição do Sistema Único de Saúde (SUS) e a possibilidade de maior participação popular nas decisões políticas através dos fenômenos descentralização e desconcentração.

Por fim, o terceiro capítulo denominado “O Conselho Municipal de Saúde de Caratinga no ano de 2009: há viabilidade da democracia participativa no âmbito local?”, versa sobre natureza, composição e competência dos conselhos gestores na democracia participativa e apresenta o resultado obtido do estudo de caso desenvolvido junto ao Conselho Municipal de Saúde de Caratinga, no período de janeiro a dezembro de 2009, o qual possibilitou a confirmação da hipótese da pesquisa em epígrafe.

CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Tendo em vista a importância da temática acerca do papel do Conselho Municipal de Saúde de Caratinga/MG, é fundamental a compreensão de alguns conceitos centrais com o objetivo de analisar sua aplicabilidade no tocante à gestão pública participativa, enquanto canal de democracia participativa na ampliação do acesso às políticas públicas.

Nesse propósito, devem ser considerados os seguintes conceitos: a concepção de “democracia participativa”, a visão doutrinária de “participação popular na Administração Pública”, o “direito fundamental à saúde”, bem como o instituto de “conselhos gestores”, os quais são explicitados a partir de então.

No que diz respeito à democracia participativa, regime de governo que proporciona a participação popular na esfera pública, através da consolidação do diálogo entre Estado e sociedade civil no processo de gestão político-administrativo, Marcus Augusto Perez em sua obra “A Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública” salienta que, para atender ao princípio constitucional da participação popular, os conselhos gestores se despontam como proposta constitucional de exercício do poder político pela via de construção de uma nova relação entre administração e cidadão, efetivando com isso, a Democracia Participativa. A esse respeito manifesta-se o autor:

[...] a democracia participativa baseia-se na abertura do Estado a uma participação popular maior do que a admitida no sistema da democracia puramente representativa. Para tanto, a democracia participativa conta com instrumentos institucionais até certo ponto novos (iniciativa popular de leis, referendo), que importam na modificação do modo de atuação de todos os poderes estatais e na alteração do relacionamento Estado- sociedade.¹

Marcus Augusto Perez elege a participação popular na Administração Pública como possibilidade de co-responsabilidade do cidadão nas decisões referentes à atuação pública.

Sendo assim, pode-se aferir que:

[...] reafirmamos a importância da participação na Administração Pública para a efetivação do princípio democrático, do Estado de Direito e da eficiência

¹PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na administração pública*. 1.ed., 1.reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.32.

administrativa. Para nós, a participação administrativa é elemento fundamental, reitere-se, à realização completa da democracia, em sua dimensão contemporânea (*status activae civitatis*), e do Estado de Direito; tanto assim que, lembre-se, a participação permeia o exercício de todas as funções estatais (legislação, jurisdição e administração) e da eficiência administrativa, pois o grau de complexidade da sociedade e das políticas que a Administração necessita implementar, hodiernamente, reclamou o convívio dos seus mecanismos tradicionais de atuação da Administração Pública com os institutos participativos.²

Ademais, cumpre ressaltar o direito fundamental à saúde, que segundo a Constituição da República estabelece em seu artigo 196:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitários às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.³

Por fim, a idéia de conselho gestor que remete à concepção de um mecanismo democrático, transparente e desconcentrado de viabilização da participação popular junto ao Poder Executivo. Visando possibilitar aos administrados uma co-atuação junto à gestão pública administrativa, efetivando assim, a democracia participativa. Sob essa perspectiva, para Ana Lígia Gomes os conselhos gestores:

[...] são considerados condutos formais de participação social, institucionalmente reconhecidos, com competências definidas em estatuto legal, com o objetivo de realizar o controle social de políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos. Sua função é garantir, portanto, os princípios da participação da sociedade nos processos de decisão, definição e operacionalização das políticas públicas, emanadas da Constituição.⁴

²PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na administração pública*. 1.ed., 1.reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 82.

³BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Edição Eletrônica. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 20 ago. 2010.

⁴GOMES, Ana Lígia. *A atuação dos conselhos de políticas e de direitos*. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social: Módulo IV: O trabalho do Assistente Social e as políticas públicas: Brasília: CEAD/UNB/CFESS/ABEPSS, 1999, p.166.

Segundo Eder Marques de Azevedo, em sua obra “Gestão Pública Participativa: a dinâmica democrática dos conselhos gestores” define conselhos gestores como:

São órgãos administrativos responsáveis pela promoção de espaços de comunicação entre o Poder Público e a sociedade civil, cujos resultados obtidos a partir do consenso entre os seus integrantes direcionam as decisões que devem ser eleitas como legitimamente prioritárias ao interesse público na pauta de execução das ações da Administração Pública. No tocante a esta, devem fiscalizar a probidade e a moralidade de seus atos, com o objetivo de impulsionar a participação popular como co-responsável pela gestão pública e controle no processo de democratização e reconhecimento de sua própria soberania.⁵

Assim, sua composição paritária de cidadãos e representantes da esfera governamental sinaliza para a possibilidade efetiva do exercício da democracia participativa.

⁵ AZEVEDO, Eder Marques de. *Gestão Pública Participativa: A dinâmica democrática dos conselhos gestores*. 2007. 180f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 99.

CAPÍTULO I – O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: O SURGIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A Constituição da República de 1988 consolida uma nova feição no tocante ao Estado por meio de sua relação com o Direito, ao criar um elo entre as esferas privada e pública. Eis que exsurge a consagração, em seu artigo. 1º, de um novo paradigma estatal, qual seja, a instituição do Estado Democrático de Direito, baseando-se nos valores sociais do trabalho, da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, da livre iniciativa e do pluralismo político. Ainda, o parágrafo único do artigo em comento enfatiza a questão de ser o poder político emanado do povo e exercido através de representantes eleitos ou manifestado de forma direta.

Este novo modelo de Estado amplia o processo democrático, ao trazer o cidadão para cena política enquanto co-autor das deliberações públicas. Nesse sentido, Eder Marques de Azevedo coloca: “O Estado depende da participação direta do povo como colaborador na gestão pública para tornar legítimas a filtragem das demandas sociais e suas decisões administrativas”⁶

Sendo assim, conforme explicitado, a Constituição da República de 1988 elege a democracia como forma de exercício do poder. Eder Marques Azevedo destaca o princípio democrático como:

[...] princípio jurídico-constitucional a ser densificado de acordo com a perspectiva específica de cada um desses processos (legislativo, jurisdicional ou administrativo), significa participação, em igualdade de direitos e de oportunidades, daqueles que serão afetados pelas decisões nos procedimentos deliberativos que as preparam.⁷

Nesse sentido, com a inclusão do regime democrático à Constituição da República de 1988 é inaugurado na sociedade brasileira a Democracia Participativa ou semidireta conforme denominada por Paulo Bonavides o qual prescreve que “trata-se de modalidade em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da

⁶ AZEVEDO, Eder Marques de. *Gestão Pública Participativa: A dinâmica democrática dos conselhos gestores*. 2007. 180f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 57.

⁷ *Ibidem*, p. 26.

democracia direta”⁸, ou seja, busca a conciliação entre o intervencionismo estatal no plano socioeconômico e o liberalismo no plano político e jurídico, buscando inibir os desmandos do Estado.

Ainda segundo Paulo Bonavides:

O povo na democracia semidireta não se cinge apenas a eleger, senão que chega do mesmo passo a estatuir, como pondera Prélot ou conforme Barthélemy e Duez: não é apenas colaborador político, consoante se dá na democracia indireta, mas também colaborador jurídico. O povo não só elege, como legisla⁹.

Desse modo, pode-se perceber que a Constituição da República de 1988 ao viabilizar a democracia participativa, a qual surge “[...] em face dos problemas representados pela Democracia representativa¹⁰”, consagra a participação popular como caminho para uma gestão pública participativa, buscando-se, assim, eleger a soberania popular como instituto primordial no controle da atuação estatal.

1.1 A Democracia Participativa: A possibilidade de exercício pleno da participação popular na gestão pública

A Constituição da República de 1988 institui uma nova dinâmica entre a Administração Pública e a sociedade civil, através da busca de uma maior participação desta, saindo de seu papel de mera receptora de comandos para uma ativa participação na elaboração de políticas públicas em busca do interesse público¹¹.

Segundo Fonseca, a participação popular enquanto princípio constitucional:

⁸ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10.ed., rev e atual. 13ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 276-277.

⁹ *Ibidem*. p.277.

¹⁰ PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na administração pública*. 1.ed., 1.reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.32.

¹¹ Por interesse público entende-se: O interesse público comporta a noção de contemplação do interesse de toda a coletividade, fundamentando as ações e comandos (realização de atos administrativos) do administrador público para que se possa promover o bem comum, preservando a tutela dos direitos fundamentais. (In: AZEVEDO, Eder Marques. *Do Bem Comum ao interesse público: As políticas públicas na República Brasileira*. In: *Ensaio Científico- Revista do Instituto Doctum de Educação e Tecnologia e das Faculdades Integradas de Caratinga*. V. 3, n. 1 (Jul/ dez. 2008), p.47.)

É aquela participação do cidadão sem interesse individual imediato, tendo como objetivo o interesse comum, ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.¹²

A introdução da participação popular na gestão administrativa possibilita a co-responsabilidade do cidadão nas decisões referentes à atuação da Administração Pública, ou seja, através da formação de instituições representativas como, por exemplo, os conselhos gestores, os quais poderão interferir diretamente na gestão das ações estatais.

Assim, coloca Eder Marques Azevedo:

No âmbito administrativo, se por um lado isso pode gerar interferência nos limites do poder discricionário do administrador público, por outro permite se fazer uma releitura do papel dos administrados_ agora co-responsáveis pelas ações do próprio Estado. Ao revés, não se limitando à prerrogativa de direção e governo a partir da idéia dessa divisão de trabalho entre Estado e seus consortes, eis que o papel dos cidadãos nesses conselhos também pode se inclinar para a verificação da transparência na gestão pública.¹³

Tudo isso se coaduna com a conquista efetiva em termos de cidadania trazida pela Constituição da República de 1988, a qual incorporou mecanismos de controle social, através de sua gestão descentralizada¹⁴ e participativa, que visa um novo redirecionamento das relações entre o Estado e a sociedade civil rumo a uma democracia participativa plena.

A Constituição da República de 1988 trouxe mecanismos que buscam dar à sociedade subsídios para a promoção do controle social junto aos atos da Administração Pública. Logo, proporcionam amparo legal para gerar o que for necessário à defesa dos interesses da população de um modo geral, que em outros tempos ficavam à margem da apreciação do Judiciário.

¹² FONSECA, Nardi Fonseca. *A gestão democrática dos municípios*. Texto extraído da Jus Navigandi. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=3478>. Acesso em: 12 de fev. 2010, p.2.

¹³ AZEVEDO, Eder Marques de. *Os Conselhos gestores no controle popular das políticas públicas*. Texto extraído da Jus Navigandi. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=7691>. Acesso em: 12 de fev. 2010, p.4.

¹⁴ Descentralização é o fato administrativo que traduz a transferência de execução de atividade estatal a determinada pessoa, integrante ou não da administração. (In: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed., São Paulo: Livraria e Editora Lúmen Júris Ltda. 2008, p.309.)

A título de exemplo desses mecanismos tem-se o mandado de segurança¹⁵ consagrado no artigo 5º, LXIX, da Constituição da República de 1988 que assim dispõe: “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.”¹⁶

Denota-se que o conselho gestor também deve ser considerado como extraordinário mecanismo de controle social, pois ele surge com o intuito de tornar a gestão pública mais cristalina e próxima da realidade social vivida, implicando em relevante instrumento para a participação social igualitária entre povo e Poder Público.

Nesse diapasão, tem-se nos mecanismos de controle importantes aliados para a participação democrática promovendo a inclusão de toda a sociedade.

1.1.1 Democracia Participativa versus Democracia Representativa

Conforme já explicitado a democracia é um regime político, uma filosofia de vida por meio do governo do povo, para o povo e pelo povo, portanto um direito fundamental, que se consagra na Constituição da República de 1988 através do princípio constitucional da participação. Quanto mais democrático um governo mais direta será a atuação do cidadão na esfera administrativa.

A democracia representativa ou indireta conforme Bonavides é aquela em que o povo escolhe seus representantes em eleições periódicas que, a partir desta, irão governar em seu nome. Portanto, do povo vem o poder, mas este não o exerce diretamente, tendo em vista, que a democracia direta foi uma realidade em países de dimensões territoriais menores, sendo assim, inviável para grandes Estados e com grandes problemas, assim, tornou-se a representação política a melhor maneira de se governar. Segundo Gonçalves:

No Direito Constitucional, a representação política consiste numa relação de direito público pela qual certos agentes recebem de uma parcela da sociedade (corpo

¹⁵ O mandado de segurança é ação judicial, de rito sumário especial, a ser utilizada quando direito líquido e certo do indivíduo for violado por ato de autoridade governamental ou de agente de pessoa jurídica privada que esteja no exercício de atribuição do Poder Público.[...] O mandado de segurança é cabível contra o chamado “ato de autoridade”, entendido como qualquer manifestação ou omissão do Poder Público ou de seus delegados no desempenho de suas atribuições públicas. (In: ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. *Direito Constitucional Descomplicado*. 3ed., São Paulo: Método. 2008. p.192.)

¹⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Edição Eletrônica. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 20 ago. 2010.

eleitoral) poderes específicos com as correspondentes responsabilidades. Assim, o fundamento jurídico da representação política é o procedimento eleitoral que vem definido na Constituição e nas leis.¹⁷

A democracia representativa tem como base conforme Bonavides a participação popular como fonte de poder legítimo; o sufrágio universal; a observância do princípio da separação de poderes; a igualdade de todos perante a lei; a adesão ao princípio da fraternidade social; a representação com base em instituições políticas; a limitação de prerrogativa dos governantes; o Estado de Direito; a temporariedade dos mandatos eletivos e a garantia de representação das minorias.

Em meio à descrença na representação em virtude dos escândalos nas Administrações Públicas surge a necessidade de uma nova forma de governar, ocorre então, a junção entre o sistema representativo e o sistema participativo de democracia.

O termo democracia participativa ou semidireta surge no século XX devido aos problemas encontrados na forma representativa, deriva do princípio da participação popular consagrado na Constituição da República de 1988, que preconiza, sobretudo, a soberania popular.

É a síntese da democracia representativa com a democracia direta, é a maneira pela qual o cidadão pode participar diretamente da gestão pública, ou seja, através de instrumentos como orçamento participativo, conselhos gestores, audiências públicas e os já remissentes da democracia direta como plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei e outros, portanto, busca um equilíbrio entre forma direta e indireta de democracia conforme denomina Bonavides.

Nesse sentido, Eder Marques Azevedo complementa: “A democracia participativa se destaca como um processo de instrumentação do poder político, ativando a autonomia privada da sociedade civil (povo ativo) diante do Poder Público.”¹⁸

Com a democracia participativa o cidadão sai de seu papel de eleitor, administrado, para ativo participante e controlador da gestão pública, ou seja, pode agora exercer sua soberania. Segundo Bonavides: “Acrescenta-se, portanto à participação política certa

¹⁷ GONÇALES, Kildare Carvalho. *Direito Constitucional Didático*. 6. ed., Rio de Janeiro: Del Rey, 1999, p.116.

¹⁸ AZEVEDO, Eder Marques de. *Gestão Pública Participativa: A dinâmica democrática dos conselhos gestores*. 2007. 180f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 33.

participação jurídica, [...]”¹⁹, ou seja, faz-se necessário o diálogo entre poder e povo para que as deliberações em torno do destino da sociedade sejam realmente democráticas.

Dessa maneira, os instrumentos eleitos pela democracia participativa são a mais pura das tentativas de aproximar a democracia representativa do cidadão, os inserindo na cena política com co-gestor público, possibilitando assim, a garantia plena dos direitos fundamentais e, inibindo os desmandos governamentais.

Para se colocar a participação de volta ao centro da teoria democrática é preciso entender a democracia como soberania popular, como via de articulação entre democracia direta e democracia participativa.

1.1.2 A democracia Participativa na Administração Pública

O Estado Democrático de Direito estabelece através da Constituição da República de 1988 uma nova forma de gestão pública, a que elege o cidadão como ator primordial de suas deliberações através da participação popular, a qual pode ser compreendida como o pleno exercício da cidadania. Introduz, portanto, a democracia participativa na gestão pública administrativa.

Segundo Perez:

A participação popular no Estado de Direito, ademais, representa um avanço nas formas de controle da Administração. Através de institutos de participação, a coletividade passa a fiscalizar ativamente os desvios e abusos eventualmente cometidos pela Administração Pública.²⁰

Com a participação efetiva da população na Administração Pública, a cidadania tem sua atuação ampliada, não se restringindo mais à mera escolha de governantes. A participação passa a ser primordial em todas as funções estatais; ao Legislativo o referendo, a iniciativa popular de lei, o plebiscito, além da fiscalização do Executivo; ao Judiciário as ações populares, mandados de segurança, entre outros; à Administração Pública funções decisórias, consultivas ou de controle.²¹

¹⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed., rev e atual. 13ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p.277.

²⁰ PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na administração pública*. 1.ed., 1.reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.62-63.

²¹ *Ibidem*, p. 35.

Na busca pela democratização plena do Poder Público, a Constituição da República de 1988 transferiu competência legislativa para seus Municípios conforme preceitua o inciso I do art.30: “I- legislar sobre assuntos de interesse local;”²²” com base neste, surge uma série de institutos, dentre eles os conselhos gestores, com o intuito de promover o desenvolvimento regional não só no aspecto econômico mas, sobretudo, social.

Sendo assim, conforme Bittar²³, não desconsiderando o universo macrossocial, deve-se voltar os olhares para o Município, pois é neste espaço que ocorre às relações de forças no processo de implementação das políticas públicas. Por isto, sabendo que a reforma do Estado veio em direção à construção da cidadania e transformações de base, o grande desafio das administrações municipais públicas é viabilizar o exercício da democracia participativa no âmbito local através de instrumentos como conselhos gestores, os quais podem facilitar a eleição de políticas públicas em consonância com os anseios sociais.

Entretanto, ainda conforme o mesmo autor tem-se um longo caminho a ser percorrido, pois o centralismo institucional presente nas secretarias e suas estruturas burocratizantes são desapropriadas para uma gestão que busca alterar suas prioridades e descentralizar o poder através de novos canais participativos, devendo com isso, fugir do reducionismo da detenção do poder local sendo, portanto, necessário se democratizar o poder.²⁴

Sendo assim:

Uma política baseada nos direitos de cidadania passa pelo cotidiano do poder local. [...] Para que mude esta cultura clientelista e de favores, é necessário: estimular canais de participação individuais e de estimular os cidadãos a intervir coletivamente na definição, execução e controle das políticas públicas²⁵.

Torna-se necessário ainda negar o clientelismo²⁶ impregnado na cultura política brasileira. Portanto, os conselhos gestores nascem como uma possibilidade de canalizar a

²² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Edição Eletrônica. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 20 ago. 2010.

²³ BITTAR, Jorge e COELHO, Franklin Dias. *Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal*. In: Ribeiro, Luiz César de Queiroz e JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (orgs). *Globalização, Fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1999, p.335.

²⁴ Ibidem. p.335.

²⁵ Ibidem. p.339.

²⁶ O conceito de clientelismo, de um modo geral, "indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Tal conceito é muito confundido com o coronelismo, mas enquanto o primeiro é muito mais amplo e pode estar presente em diversos sistemas políticos com variada intensidade, o segundo é o próprio sistema político que, assim como outro inclusive o atual, contém uma dose de clientelismo. A representação gráfica desse conceito seria "uma curva ascendente com oscilações e uma virada para baixo nos últimos anos. (FREITAS, Fernanda. *A formação da política brasileira*. Disponível em <http://www.webartigos.com/articles/3380/1/A-Formacao-Da-Politica-Brasileira/pagina1.html#ixzz13btfaZkQ>.)

potencialidade dos agentes políticos da sociedade civil, transformando-se em sujeitos no processo de construção da cidadania em prol da soberania popular no controle e gestão da esfera pública.

Precisa-se, por outro lado, frisar acerca da soberania popular a qual é consagrada pela Constituição da República de 1988 como ponto nuclear de nossa democracia, tendo em vista que todas as consequências, todos os vetores dali irradiados, dão ao povo as prerrogativas necessárias para o exercício da democracia.

Dentro desse contexto, não se pode falar em soberania do príncipe, ou qualquer expansão de privilégios que impliquem ou possam indicar um sistema que seja conflitante com a essência da soberania popular.

Essa é a determinação contida no parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”²⁷

Ora, não se pode olvidar a importância dessa norma, tampouco banalizar esse enunciado, visto que o poder pertence de forma integral ao povo e, como único soberano poderá delegá-lo, excepcionalmente, para melhor satisfação dos seus interesses.

²⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Edição Eletrônica. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 20 ago. 2010.

CAPÍTULO II- GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA NA SAÚDE: A BUSCA DO FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DA DESCENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES POLÍTICAS

A Constituição da República de 1988 representou um ganho em termos de direitos sociais, consagrando a Seguridade Social em seu artigo 194, a qual se destina a proteger os indivíduos contra as contingências que os impossibilitem de prover suas necessidades, visando através de iniciativas conjuntas entre o Poder Público e a sociedade civil a garantia do exercício dos direitos relativos à saúde, previdência e à assistência social. Nesse sentido preceitua-se a Seguridade Social como: “[...] um instrumento de bem-estar, destinado a garantir os mínimos necessários à subsistência, reduzindo as desigualdades resultantes da falta de recursos financeiros, conduzindo à justiça social”.²⁸

Sendo assim, a Seguridade Social tem como objetivo atender às necessidades enumeradas no artigo 201 que se refere à previdência; artigos 203 e 204 que dizem respeito à assistência social e, por fim, o objeto deste tópico os artigos 196 a 200 referentes à saúde.

À respeito da Seguridade Social é válido destacar que:

A previdência tem caráter contributivo e só protege necessidades decorrentes de contingências expressamente previstas na Constituição e na legislação infraconstitucional. Só com pagamento de contribuições existe direito subjetivo à prestação.

A assistência a saúde e a assistência social são direitos subjetivos que independem de contribuição para o seu custeio. O sujeito de direitos deve preencher as condições previstas em lei, que variam de acordo com a necessidade e o tipo de prestação, para fazer jus a benefícios ou serviços.²⁹

A Seguridade Social segundo o parágrafo único do artigo 194 da Constituição da República de 1988 tem como objetivos: a universalidade; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços; a seletividade e distributividade das prestações; a irredutibilidade do valor dos benefícios, a equidade de participação no custeio; a diversidade de financiamento que por força do artigo 195 será feita direta ou indiretamente por toda a sociedade e, por fim o caráter democrático e descentralizado da administração.

Feita estas observações e, tendo em vista que o trabalho tem como alvo analisar a função exercida pelos conselhos gestores, em especial o da saúde, através do Conselho

²⁸ CAPEZ, Fernando; CHIMENTI, Ricardo Cunha; ROSA, Márcio Fernando Elias; SANTOS, Marisa Ferreira dos. *Curso Direito Constitucional*. 6 ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p.545.

²⁹ *Ibidem*, p.551.

Municipal de Saúde de Caratinga/MG, neste momento buscar-se-á analisar o direito constitucional à saúde e os processos de descentralização e desconcentração administrativas, pois estes têm possibilitado a busca por uma gestão pública mais transparente e mais suscetível à participação popular, procurando, através destes subsídios, analisar o papel do Conselho de Saúde enquanto legítimo representante da democracia participativa no âmbito local.

2.1 O Direito Constitucional à Saúde e a dinâmica do Sistema Único de Saúde (SUS)

A Constituição da República de 1988 em seu artigo 6º elevou a saúde ao *status* de direito social, sendo esta conquista fruto do Estado Social de Direito, o qual se afirma responsável pela garantia dos direitos sociais.

Para José Afonso da Silva, os direitos sociais são:

[...] dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se liga ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.³⁰

Como aludido, o direito à saúde é fruto do Estado Social de Direito o qual estabelece uma série de tarefas ao Estado para com a população, sendo, portanto, uma norma programática, ou seja, depende de uma série de ações, no caso da saúde, leis infraconstitucionais para operacionalizá-la, não sendo, portanto, auto-aplicáveis.

Nesse sentido, para Pedro Lenza, estas normas são qualificadas como de eficácia limitada, declaratória de princípios programáticos³¹. Já para Maria Helena Diniz apud Lenza, são de eficácia relativa complementável ou dependente de complementação legislativa³². Para

³⁰SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16.ed., rev e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 289-290.

³¹LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 13 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, p.139.

³² *Ibidem*, p.142.

Celso Ribeiro Bastos e Carlos Ayres Brito apud Lenza são denominadas normas de integração³³.

Independente da denominação dada, diz-se programática a norma que depende de providências para sua concretização, ou seja, necessitam de uma legislação infraconstitucional e de ações conjuntas que integrem a participação dos Três Poderes para a garantia da sua execução. Conforme exposto acima, no caso da saúde, estas normas se tornaram vigentes a partir das Leis 8.080 e 8.142, ambas de 1990.

O direito à saúde na Constituição da República de 1988 está disposto no artigo 196, o qual prescreve ser este um direito de todos e um dever do Estado. Esse, por meio de políticas públicas, irá proporcionar a redução de doenças e o acesso a todos que delas necessitam, visando proteger, promover e recuperar a saúde.

Logo, pode-se aferir que o direito à saúde, sendo, portanto, um direito público subjetivo oponível ao Estado, compõe o conteúdo material do princípio da dignidade da pessoa humana³⁴, estabelecendo normas de atuação do Estado nesse campo.

Por direito público subjetivo, Simone Reissinger escreve:

Atualmente o direito à saúde vem sendo entendido como um **direito subjetivo**, ou seja, **o seu titular, o cidadão, pode exigir judicialmente** o seu cumprimento pelo **Poder Executivo, que tem o dever de prestá-lo**, conforme o art. 196 da Constituição da República (1988). Trata-se assim, **de uma relação obrigacional**: credor de um lado, possuindo a pretensão de exigir seu direito judicialmente; devedor de outro, com o dever de cumprir a prestação, objeto da obrigação, **podendo sofrer uma sanção judicial, caso se torne inadimplente**. (grifos do autor)³⁵

A saúde está fundada nos princípios da universalidade, gratuidade, não-contributividade, redistributiva e descentralizada. Adquire um sentido de direito

³³LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 13 ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 142.

³⁴(...) a noção de dignidade da pessoa humana, princípio constitucional fundamentador da República brasileira, é constituída pela recepção de vários conteúdos de direitos fundamentais. Nesse aspecto, conclui-se que tal princípio é recepcionado pela via de duas vertentes distintas: as concepções subjetivas e objetiva.

No primeiro caso, determina que a dignidade da pessoa humana é valor intrínseco ao sujeito, fruto de sua autonomia da vontade, de sua vontade moral autônoma, cabendo ao próprio indivíduo interpretar suas lesões.

Na concepção objetiva requer a participação do Estado juiz em oferecer suporte ao conteúdo mínimo dos direitos fundamentais. Só subsiste dignidade, portanto, quando houver garantia e efetividade dos próprios direitos fundamentais, observada a igualdade entre as relações humanas. (AZEVEDO, Eder Marques de; RODRIGUES, Geane Helena; SANTOS, Mateus R.; PEREIRA, Sayonara Domingues; LIMA, Sorency Aparecida de Souza. *A aplicabilidade do princípio da Dignidade da pessoa humana*. In: *Ensaio Científico- Revista do Instituto Doctum de Educação e Tecnologia e das Faculdades Integradas de Caratinga*. V. 1, n. 1(Jan/ dez. 2009), p.38.)

³⁵ REISSINGER, Simone. *Aspectos Controvertidos do Direito à Saúde na Constituição Brasileira de 1988*. 118f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008, p. 38-39.

fundamental³⁶ de segunda geração e incondicional do cidadão, o qual surge no início do século XX com a Primeira Guerra Mundial marcando a fixação dos direitos sociais, culturais e econômicos. Segundo Simone Reissinger: “[...] Os direitos de segunda dimensão (econômicos, sociais e culturais) estão relacionados aos direitos prestacionais, pois consistem em uma prestação juridicamente normativa ou material do Estado”³⁷. Portanto, exigem do Estado prestação de serviço de forma a garantir a igualdade social entre os cidadãos.

A Constituição da República de 1988 preceitua ser a saúde política de Seguridade Social, a qual a enfoca segundo Westphal e Almeida sob três aspectos:

- Em primeiro lugar, incorporou o conceito mais abrangente de que a saúde tem como fatores determinantes e condicionantes o meio físico (condições geográficas, água, alimentação, habitação, etc); o meio socioeconômico e cultural (educação, renda, ocupação, etc) e a oportunidade de acesso aos serviços que visem à promoção, proteção e recuperação da saúde;
- Em segundo lugar, a Constituição também legitimou o direito de todos, sem qualquer discriminação, às ações de saúde em todos os níveis, assim como explicitou que o dever do Estado, isto é, do poder público. Isto significa que, a partir da nova Constituição, a única condição para se ter direito de acesso aos serviços e ações de saúde é ser cidadão.
- Por último, a Constituição estabeleceu o Sistema Único de Saúde (SUS), de caráter público, formado por uma rede regionalizada, hierarquizada e descentralizada, com direção única em cada esfera do governo e sob o controle da sociedade. Os serviços privados, conveniados e contratados passam a ser complementares e subordinados às diretrizes do Sistema Único de Saúde.³⁸

No entanto, sua regulamentação ocorre através da Lei Orgânica da Saúde- LOS 8.080/90, determinando como deverá acontecer a política de saúde e, a metodologia, ou seja, a forma será estabelecida pela referida lei. Assim dispõe o artigo 4º da referida Lei: “O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS)”³⁹.

³⁶“Os direitos fundamentais são caracterizados como elemento constitutivo da Constituição material, integrando normas sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade.” In: (REISSINGER, Simone. *Aspectos Controvertidos do Direito à Saúde na Constituição Brasileira de 1988*. 118f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008, p.52.)

³⁷ REISSINGER, Simone. *Aspectos Controvertidos do Direito à Saúde na Constituição Brasileira de 1988*. 118f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008, p.50.

³⁸ WESTPHAL, Márcia Maria; ALMEIDA, Eurivaldo Sampaio de (orgs). *Gestão de Serviços de Saúde: Descentralização, Municipalização*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001. (Acadêmica:37), p.35.

³⁹ BRASIL. Lei Federal 8.080/1990. Brasília: Ministério da Saúde, 1990.

Segundo o artigo 198 da Constituição da República de 1988, as ações e os serviços de saúde devem ser organizados por meio de uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um Sistema Único de Saúde (SUS), de acordo com as diretrizes de atendimento integral, descentralização e participação comunitária.

O art.9º preceitua que a direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição da República de 1988, sendo exercida em cada esfera de governo por meio dos seguintes órgãos: “I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde; II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.”⁴⁰

Os Estados e Municípios podem organizar e constituir consórcios⁴¹ ou, outros meios para desenvolverem em conjunto as ações e serviços de saúde para atender melhor a população, conforme regulamentado pela Lei n. 8080/90. Assim, preceitua seu artigo 10:

Art. 10. Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.

§ 1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos disporão sobre sua observância.

§ 2º No nível municipal, o Sistema Único de Saúde (SUS), poderá organizar-se em distritos de forma a integrar e articular recursos, técnicas e práticas voltadas para a cobertura total das ações de saúde.⁴²

Ao Sistema Único de Saúde (SUS) compete muitas atribuições, principalmente, aquelas relacionadas à saúde e bem estar. Sendo assim, rege o artigo 200 da Constituição da República de 1988:

Art. 200- Ao sistema único de saúde, compete, além de outras atribuições, nos termos da lei

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ A Lei 11.107, de 20.04.2005, introduziu em nosso ordenamento uma pessoa jurídica denominada consórcio público. Os consórcios públicos poderão ser constituídos como pessoas jurídicas de direito privado ou como pessoas jurídicas de direito público; neste último caso, a lei explicitamente afirma integrarem eles A Administração Pública Indireta. [...] Os consórcios públicos são celebrados entre entes federados de mesma espécie ou não. Não haverá, entretanto, consórcio público constituído unicamente pela União e Municípios. Isso porque o art. 1º, § 2º da Lei estatui que: “a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados”. Também não pode haver consórcio público celebrado entre um Estado e Município de outro Estado (razão de veto dos incisos III e V do §1º do art. 4º). Podem ser celebrados, entretanto, consórcios públicos entre o Distrito Federal e Municípios (art. 4º, §1º, inciso IV). O consórcio será constituído por contrato, cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções. In: (ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. *Direito Administrativo Descomplicado*. 16 ed., São Paulo: Método. 2008. p. 99-100.)

⁴² BRASIL. Lei Federal 8.080/1990. Brasília: Ministério da Saúde, 1990.

- I- Controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;
- II- Executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;
- III- Ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;
- IV- Participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;
- V- Incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;
- VI- Fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle do seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;
- VII- Participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;
- VIII- Colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o trabalho.⁴³

As atribuições elencadas no artigo 200 da Constituição da República de 1988 orientaram a elaboração das leis n. 8.080/90 e a lei n. 8.142/90, que delineiam o modelo de atenção e demarcam as linhas gerais para redistribuição de funções dos entes federativos. Sendo assim, essas leis asseguram que os princípios e diretrizes sob os quais o sistema foi organizado e as competências e a forma as quais as atribuições das três esferas do governo serão regulamentadas.

Sendo assim, a Lei n. 8.080 de 1990 dispõe sobre os objetivos dos SUS:

Art. 5º São objetivos do Sistema Único de Saúde SUS:

- I – a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde;
- II – a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei;
- III – a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.⁴⁴

Esses objetivos devem garantir o bom funcionamento deste sistema e o atendimento aos artigos 196 e 197 da Constituição da República de 1988.

O Sistema Único de Saúde (SUS) inaugura um novo modelo de política de saúde que estabelece as bases para uma nova gestão da saúde pública no Brasil. A municipalização dos serviços, tida como um dos princípios fundamentais contrapõe-se ao antigo modelo centralizado implantado nos tempos da Ditadura Militar.

⁴³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Edição Eletrônica. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 20 ago. 2010.

⁴⁴ BRASIL. Lei Federal 8.080/1990. Brasília: Ministério da Saúde, 1990.

É a partir destes dispositivos legais que surgem as diretrizes de municipalização pautadas nos princípios da descentralização e participação da sociedade, ficando a cargo do gestor e da sociedade civil colocar em prática o que preceitua a Constituição da República de 1988 e a Lei Orgânica da Saúde (LOS).

A descentralização da saúde é uma questão que influencia os Municípios de forma geral, visto que esta é um processo de transferência de responsabilidades do governo Federal para o Estado e deste para os municípios. Partindo desta suposição, podemos entender a municipalização através de dois sentidos, sendo eles:

- Intragovernamental, compreendendo o deslocamento de poder do governo federal para as esferas subnacionais (estadualização ou municipalização) ou de uma esfera subnacional (estado) para outra (município).
- relacionado com democratização do país, envolvendo o deslocamento de poder do Estado para a sociedade, isto é, introduzindo a participação dos cidadãos⁴⁵.

Ou seja, a descentralização não se resume na transferência de responsabilidades, mas também contempla a participação da população, sendo este o maior desafio encontrado no momento, pois consiste na mobilização da sociedade civil para participar das ações referentes à política de saúde. O primeiro passo do processo é o da busca por movimentar as instituições sociais para que cada uma escolha um membro para representá-lo no conselho municipal de saúde.

O sistema descentralizado e participativo busca delegar poder aos Municípios e ao mesmo tempo divide esta responsabilidade com a sociedade civil. “A descentralização representa não só um rearranjo político, mas possibilidade de aprofundamento da democracia e da participação.”⁴⁶

Assim, fica claro que, para o funcionamento da saúde ser pleno, é fundamental a presença dos princípios de hierarquização, que prevê um conjunto articulado e contínuo de ações e serviços preventivos e curativos; a descentralização a qual prevê que cada esfera de governo deve agora ter um grau maior de responsabilidade e de autonomia para decidir as questões relativas à saúde.

E, por fim, o foco central do presente trabalho, o princípio da participação popular a qual através de instrumentos como Conselhos gestores de saúde e das Conferências ambos

⁴⁵ JOVCHELOVITCH, Marlova. *O processo de descentralização e municipalização no Brasil*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 56. São Paulo: Cortez, 1998, p.37.

⁴⁶ STEIN, Rosa Helena. *A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão conceitual)*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 54, São Paulo: Cortez, 1997, p. 30.

disciplinados pela Lei n. 8.142/0 em seu artigo 1º, incisos I e II, que acontecem a cada 4 (quatro) anos, permitirão que representantes de vários segmentos da sociedade civil possam conjuntamente decidir acerca das diretrizes da saúde, propondo através destes institutos melhorar o atendimento e a qualidade da saúde pública.

Após esta breve exposição, discutir-se á com mais profundidade a descentralização política e administrativa para, posteriormente, discorrer sobre o fenômeno da desconcentração, ambos extremamente importantes para a aproximação da população das decisões políticas.

2.2 A Descentralização Política e Administrativa

A Constituição da República de 1988 estabelece em seus artigos 21, 23, 25, 30 e 32 as competências à prestação de serviços públicos pelos entes federativos, atribuindo ao Poder Público, segundo preceituado no artigo 175, a competência de prestar tais serviços à população. Entretanto, a prestação de serviços pode ser executada de forma direta ou indireta pela Administração Pública, a quem compete a titularidade.

A Administração Direta é exercida diretamente por pessoas jurídicas de direito público que possuem capacidade jurídica para tanto, ou seja, por órgãos internos do Estado. Segundo Jose Maria Pinheiro Madeira apud Carvalho Filho: “a Administração Pública, é ao mesmo tempo, a titular e a executora do serviço público”⁴⁷.

Para Diógenes Gasparini na Administração Pública Direta ocorre a execução centralizada, conforme prescreve a seguir:

Diz-se que a prestação ou a execução dos serviços públicos é centralizada quando a atividade, sobre integrar o aparelho administrativo do Estado, é realizado por meios dos órgãos que o compõem, em seu próprio nome e sob sua inteira responsabilidade. O serviço vai da Administração Pública que o executa e explora, ao administrado, seu beneficiário último, sem passar por interposta pessoa.⁴⁸

Já a Administração Indireta é composta por pessoas jurídicas, denominadas entidades que surgiram da necessidade de abarcar o aumento das funções do Executivo como uma forma descentralizada de prestação de serviços, são pessoas administrativas que

⁴⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed., rev; ampl. e atual. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Lúmen Júris Ltda., 2008, p.408.

⁴⁸ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 15.ed., atualizada por Fabrício Motta., São Paulo: Saraiva, 2010, p.366.

desempenham funções administrativas diretamente vinculadas à Administração Direta. Possuem a característica de não se subordinarem diretamente ao ente central, cabendo apenas à Administração Direta o controle⁴⁹, ou seja, a verificação de que estas estão respeitando os fins para que foram criadas.

Para Diógenes Gasparini na Administração Indireta ocorre a execução descentralizada, nesse sentido escreve:

A prestação dos serviços públicos é descentralizada na medida em que a atividade administrativa (titularidade e execução) ou a sua mera execução é atribuída a outra entidade, distinta da Administração Pública, para que a realize. Desloca-se a atividade, ou tão só o seu exercício, da Administração Pública central para outra pessoa jurídica, esta privada, pública ou governamental. O serviço vai da Administração Pública, sua titular, ao administrado, seu beneficiário último, através de uma interposta pessoa jurídica, esta privada, pública ou governamental, que o executa e explora.⁵⁰

Conforme Di Pietro o artigo 4º, II, do Decreto-Lei n.200/67 estabelece que são entidades de personalidade jurídica própria: as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas, sendo estas, inseridas pela Lei n. 7.596 de 1987. Vale ressaltar que Decreto-Lei nº 200/67, em seu art. 6º, inciso III, elegeu a descentralização administrativa como um dos princípios fundamentais da Administração Pública. Portanto, pode-se aferir que Administração Indireta é administração descentralizada desenvolvida pelas entidades em comento.

Compete, portanto, desmistificar o conceito de descentralização para, posteriormente, dissertar sobre as entidades da Administração Indireta.

Primeiramente, é necessário conceituar o que se entende por descentralização política, para, posteriormente tratar da descentralização administrativa.

Para de Di Pietro:

A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central; é a situação dos Estados-membros da federação e, no Brasil, também dos Municípios. Cada um desses entes locais detém

⁴⁹ A palavra “controle” vai aqui usada em sentido estrito, em oposição à hierarquia, e designa o poder que a Administração Central tem de influir sobre a pessoa descentralizada. Assim, enquanto os poderes do Hierarca são presumidos, os do controlador só existe quando previstos em lei e se manifestam apenas em relação aos atos nela indicados. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 24. ed., rev e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007, p. 147.

⁵⁰ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 15.ed., atualizada por Fabrício Motta., São Paulo: Saraiva, 2010, p.366-367.

competência legislativa própria que não decorre da União nem a ela se subordina, mas encontra seu fundamento na própria Constituição Federal. As atividades jurídicas que exercem não constituem delegação ou concessão do governo central, pois delas são titulares de maneira originária.⁵¹

No mesmo sentido Diógenes Gasparini discorre sobre descentralização política:

Esta ocorre quando há pluralidade de pessoas jurídicas públicas com competências políticas, isto é, investidas no poder de fixar os altos interesses da coletividade. De forma mais simples, quando existem pessoas com poderes para legislar ou para dispor, originariamente, sobre os superiores e fundamentais interesses da coletividade e o modo pelo qual serão atingidos. Exemplo dessa descentralização tem-se no Estado Federal, composto de Estados-Membros. Entre nós, a descentralização política inclui, além dos Estados-Membros, os Municípios e o Distrito Federal, consoante ao definido no art. 1º da Constituição da República.⁵²

Percebe-se que a Constituição da República de 1988 alterou significativamente a posição dos Municípios na Federação, passando a compor a estrutura federativa. Ela assim, prescreve em dois momentos; no artigo 1º no qual declara que a República Federativa do Brasil “é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”⁵³e, no artigo 18 que estatui que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”⁵⁴.

Sendo assim, fica claro que o sistema constitucional elevou os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas, o que demonstra que o Brasil adquiriu peculiaridades próprias, em que se vislumbram três esferas governamentais: União (governo federal), Estados Federados (governos Estaduais) e a dos Municípios (governos municipais), além da autonomia do Distrito Federal.

A Constituição da República de 1988 estabeleceu entre os Municípios e demais pessoas jurídicas paridade de tratamento, com autonomia de governo, administrativa e legislativa próprias dentro do âmbito de sua competência conforme estabelece os artigos 29, I e 30 e incisos.

⁵¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed., São Paulo: Atlas, 2007, p.380-381.

⁵²GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 15.ed., atualizada por Fabrício Motta., São Paulo: Saraiva, 2010, p.368.

⁵³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Edição Eletrônica. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 20 ago. 2010.

⁵⁴ Ibidem. Acesso em 20 ago. 2010.

A Constituição da República de 1988 caracterizou como área de interesse do Município o âmbito local, logo, tudo que for de interesse local será competência do Município. Deve-se entender por interesse local do município tudo que se relaciona às suas necessidades imediatas e, indiretamente, com as necessidades locais. O inciso I e II do artigo 30 diz competir ao Município legislar sobre o interesse local e suprir as omissões em termos de legislação estaduais ou federais, mas não lhe concede o direito de infringi-las.

Discutida a descentralização política, passar-se-á a expor sobre descentralização administrativa. Na descentralização administrativa há pessoas jurídicas distintas, o Estado (União, Distrito Federal, Estados ou Municípios) e a entidade administrativa, que, apesar de não possuírem vínculo de subordinação, exercem algumas de suas atribuições, as quais decorrem das leis impostas pelo poder central.

Segundo Di Pietro:

A descentralização administrativa ocorre quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm o valor jurídico que lhe empresta o ente central; suas atribuições não decorrem, com força própria, da Constituição, mas do poder central. É o tipo de descentralização própria dos Estados unitários, em que há um centro único de poder, do qual se destacam, com relação de subordinação, os poderes das pessoas jurídicas locais.⁵⁵

Igualmente, Marcelo Alexandrino expressa que:

Ocorre a chamada **descentralização administrativa** quando o Estado desempenha algumas das suas atribuições por meio de outras pessoas, e **não** pela sua Administração Direta. A descentralização pressupõe duas pessoas distintas: o Estado (a União, o Distrito Federal, um estado ou um município) e a pessoa que executará o serviço, por ter recebido do Estado essa atribuição. (Grifos do autor)⁵⁶

Para Diógenes Gasparini a descentralização administrativa se processa:

I- Com a transferência da titularidade e da execução do serviço público da Administração Pública competente para uma pessoa jurídica de direito público, especialmente criada pelo Estado para esse fim, como são a autarquia e a fundação pública. Estas o desempenharão em nome próprio, executando-o por sua conta e

⁵⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed., São Paulo: Atlas, 2007, p.381.

⁵⁶ ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. *Direito Administrativo Descomplicado*. 16 ed., São Paulo: Método. 2008. p. 23.

risco, mas sob o controle da Administração Pública, a qual, nessa hipótese, desfaz-se da titularidade e da execução do serviço.

II- Com o trespasse do simples desempenho ou da mera execução do serviço público da Administração Pública competente para uma pessoa jurídica de direito privado, criada por particular (sociedade civil, comercial, industrial), que assumirá a posição de concessionária ou permissionária, ou instituída pelo Estado (empresa pública, sociedade de economia mista), que assumirá a posição de delegatária. Tanto as pessoas jurídicas criadas pelos particulares como as instituídas pela Administração Pública desempenharão o serviço público, cuja execução lhes foi transferida, em nome próprio e por sua conta e risco. Nesses casos a Administração Pública desfaz-se da execução, mas não da titularidade do serviço.⁵⁷

Sendo assim, na descentralização administrativa, o Estado, em certos momentos, cria pessoas para auxiliá-lo em suas atribuições e, em outros transfere determinadas atividades para particulares.

A primeira forma é a denominada descentralização administrativa por outorga. Ela ocorre mediante lei e entre pessoas jurídicas de direito público, sendo, portanto, por prazo indeterminado. Nesse caso o Estado cria uma entidade revestida de personalidade jurídica e para ela transfere a titularidade e a execução de determinado serviço público. É a que ocorre com as autarquias e com as fundações públicas, entidades da Administração Indireta criadas para prestar serviços públicos.

Urge ressaltar que em se tratando de descentralização por meio de outorga, tem-se a necessidade da existência de uma lei que venha instituir tal entidade, autorizando sua criação e funcionamento.

A segunda forma é a denominada descentralização administrativa por delegação, a qual através de um contrato ou ato unilateral por prazo determinado, o Estado incumbe ao ente que preste por sua conta e risco, um serviço sob sua fiscalização. Ela não transfere a titularidade do serviço à pessoa delegada, mas apenas a concessão, a permissão ou a autorização temporária para a execução do serviço.

Esse tipo de descentralização administrativa ocorre por meio da formação de empresas públicas, sociedades de economia mista e nos contratos de concessão ou nos atos de permissão.

Cumprе sobressaltar que a descentralização por delegação pode ocorrer por concessão, permissão ou autorização, ou outras formas de contratos administrativos que envolvam a prestação de serviços públicos. Novamente Marcelo Alexandrino auxilia o entendimento trazendo a diferenciação entre os três institutos: “A concessão só é possível para pessoas

⁵⁷ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 15.ed., atualizada por Fabrício Motta., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 367-368.

jurídicas, ao passo que pode haver permissão e autorização de serviços públicos tanto para pessoas jurídicas quanto para pessoas físicas”⁵⁸

Sobre a descentralização administrativa por delegação, novamente as considerações de Marcelo Alexandrino são pertinentes:

A delegação por contrato sempre é efetivada por prazo determinado. Na delegação por ato administrativo (autorização de serviços públicos), como regra, não há prazo certo, em razão da precariedade típica da autorização (possibilidade de revogação a qualquer tempo, em regra sem indenização).⁵⁹

Quando se tem uma prestação de serviços públicos que se realiza através de concessão, permissão ou autorização considera-se que esta se processa de forma indireta, já que vai na contramão dos serviços realizados pela Administração Direta, que se realiza por meio de seus próprios órgãos.

Já em relação a construção e administração de obras públicas, deve ser adotada a modalidade concessão, visto que apenas o Estado deve prestar o serviço, sem esperar contraprestação do usuário.

De acordo com Maria Silva Zanella Di Pietro⁶⁰, não existe entre os doutrinadores uniformidade na classificação da descentralização administrativa, sendo assim, optou a autora por adotar a classificação do Dec.200/67 o qual considerou as modalidades de descentralização territorial ou geográfica; descentralização por serviços, funcional ou técnica e, por fim, a descentralização por colaboração. Cabe destacar que de acordo com os conceitos trabalhados por Di Pietro, a modalidade de descentralização por serviços corresponde à descentralização por outorga e a descentralização por colaboração corresponde à descentralização por delegação.

Feita estas considerações, oportuna se faz neste momento explanar sobre as entidades que compõem a Administração Indireta que como exposto acima, foram criadas para realizar atividades administrativas destacadas da Administração Direta.

A Constituição da República de 1988 prescreve nos termos do artigo 37, inciso XIX que somente por lei se criará autarquias e por autorização se criará de empresas públicas, sociedades de economia mista e de fundações públicas.

⁵⁸ ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. *Direito Administrativo Descomplicado*. 16 ed., São Paulo: Método. 2008. p. 23.

⁵⁹ *Ibidem*. p.23.

⁶⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed., São Paulo: Atlas, 2007, p.381.

Exatamente por serem pessoas de Direito Público é que as autarquias podem ser titulares de interesses públicos, ao contrário de empresas públicas e sociedades de economia mista, as quais, sendo pessoas de Direito Privado, podem apenas receber qualificação para o exercício de atividades públicas; não, porém, para titularizar as atividades públicas.⁶¹

A autarquia é uma das formas de descentralização administrativa que personifica um serviço retirado da administração central, a ela são passadas a titularidade e a execução do serviço. Tem personalidade pública que surge com a lei que a institui.

Autarquia para Di Pietro:

[...] é pessoa jurídica de direito público, o que significa ter praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da Administração Direita; o seu regime jurídico pouco difere do estabelecido para esta, aparecendo, perante terceiros, como a própria Administração Pública; difere da União, Estados e Municípios- pessoas públicas políticas- por não ter capacidade política, ou seja, o poder de criar o próprio direito; é pessoa pública administrativa, porque tem apenas o poder de auto-administração, nos limites estabelecidos em lei.⁶²

Neste sentido, a ela só deverão ser outorgados serviços típicos da Administração Pública e não atividades econômicas, mesmo que relevantes ao interesse público. No entendimento de Carvalho Filho:

[...] o legislador teve o escopo de atribuir às autarquias a execução de serviços públicos de natureza social e de atividades administrativas, com a exclusão dos serviços e atividades de cunho econômico e mercantil, estes adequados a outras pessoas administrativas, como as sociedades de economia mista e as empresas públicas.⁶³

A autarquia não dispõe de poder político, embora se identifique como o Estado, com ele não se confunde, é uma pessoa administrativa com finalidade específica, criada por lei e desde já se ressalta, que somente por lei pode ser extinta. Pode ser criada por qualquer ente

⁶¹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 24. ed., rev e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007, p.156-157.

⁶²DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed., São Paulo: Atlas, 2007, p.396.

⁶³CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed., rev; ampl. e atual. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Lúmen Júris Ltda., 2008, p.424.

político (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) desde que atenda ao interesse público.

Segundo Diógenes Gasparini:

De fato, por ser uma nova pessoa, sujeito de direitos e obrigações, e por se tratar de um desdobramento do próprio Estado, exige-se lei para sua criação, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo (art. 61, parágrafo 1º, II, e da CF). Essa lei deve, substancialmente, prescrever a criação da autarquia (fica criada ou é criada), indicar sua sede, seus objetivos, seu patrimônio e como será posteriormente constituída pelo Executivo, sua estrutura básica organizacional (órgãos, executivo e deliberativo, e cargos) forma de nomeação dos dirigentes, o regime estatutário de seus servidores.⁶⁴

O patrimônio da autarquia é inicialmente transferido pela entidade política, por isso, seus bens são considerados públicos sujeitos ao regime próprio, ou seja, sua alienabilidade é condicionada, não podem ser usucapidos, são impenhoráveis, pois a Fazenda Pública de acordo com o artigo 100 da Constituição da República e o artigo 730 do Código de Processo Civil realiza seus pagamentos por meio de precatórios judiciais.

A autarquia sendo um serviço público descentralizado, personalizado e autônomo não integra a estrutura orgânica do Executivo, mas tão somente se vincula à Administração Direta. Essa vinculação é exercida por meio do controle, denominado tutela, que traduz o poder de influir nas decisões da autarquia com a finalidade de ajustar-se aos objetivos públicos em razão dos quais foi criada. Seu controle é de fim, visando assegurar que a metas elencadas foram cumpridas, não há entre a autarquia e o ente que a criou hierarquia.

Nesse sentido Mello dispõe:

São objetivos deste controle ou “supervisão” assegurar o cumprimento dos objetivos fixados em seu ato de criação; harmonizar sua atuação com a política e programação do Governo no correspondente setor de atividade; zelar pela obtenção de eficiência administrativa e pelo asseguramento de sua autonomia administrativa, operacional e financeira.⁶⁵

Já em relação à hierarquia, fundamental se faz o comentário de Diógenes Gasparini:

Não se trata, atente-se, do exercício do poder hierárquico, pois não há hierarquia entre a autarquia e a entidade a que se vincula. A hierarquia só é compatível entre órgãos e agentes da mesma entidade. Ademais, a hierarquia é permanente, continua

⁶⁴GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 15.ed., atualizada por Fabrício Motta., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 371.

⁶⁵MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 24. ed., rev e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007, p. 159.

e total em relação aos órgãos e agentes inferiores, enquanto a tutela não só é esporádica, como somente ocorre nas hipóteses e condições previstas em lei.⁶⁶

Além do controle efetuado pelo Executivo, a autarquia sujeita-se ao controle, conforme o artigo 49, inciso X da Constituição da República, realizado pelo Congresso Nacional e ao controle previsto no art. 71 e parágrafos da Constituição da República exercido pelo Tribunal de Contas e ao controle judicial

Por fim, não menos importante, cumpre destacar a questão da responsabilidade da autarquia por seus atos que se faz direta e, que somente não tendo mais recursos, o Estado, subsidiariamente responderá. Já em relação a terceiros sua responsabilidade é objetiva, aplicando o disposto no § 6º do artigo 37 da Constituição da República de 1988:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa,⁶⁷

Neste momento, insta discorrer sobre fundações públicas que como as autarquias são pessoas de direito público com capacidade exclusivamente administrativa, se prestam a realização de atividades não lucrativas e de interesse público.

Para o jurista Celso Antonio Ribeiro de Melo as fundações públicas podem ser também pessoas jurídicas de direito privado:

Em rigor as chamadas fundações públicas são pura e simplesmente autarquias às quais foi dado a designação correspondente à base estrutural que têm. É que, como se sabe, as pessoas jurídicas sejam elas de direito público, sejam de direito privado, são classificáveis em dois tipos, no que concerne ao "abstracto básico" sobre que assentam: pessoas de base corporativa [corporações, associações, sociedades] e pessoas de base fundacional [fundações]. Enquanto as primeiras tomam como substrato uma associação de pessoas, o substrato das segundas é como habitualmente se diz um patrimônio personalizado ou, como mais corretamente dever-se-ia dizer, a personalização de uma finalidade.⁶⁸

⁶⁶GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 15.ed., atualizada por Fabrício Motta., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 373.

⁶⁷BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Edição Eletrônica. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 20 ago. 2010.

⁶⁸MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 24. ed., rev e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007, p. 185-186.

Para Di Pietro fundações públicas:

[...] instituída pelo Poder Público caracteriza-se por ser um patrimônio, total ou parcialmente público, a que a lei atribui personalidade jurídica de direito público ou privado, para consecução de fins públicos; quando tem personalidade pública, o seu regime jurídico é idêntico ao das autarquias, sendo, por isso mesmo, chamada de autarquia fundacional, em posição o poder de criar o próprio direito; é pessoa á autarquia corporativa; outros preferem falar em fundações públicas ou de direito público; as fundações de direito privado regem-se pelo Direito Civil em tudo o que não for derogado pelo direito público.⁶⁹

As fundações públicas só serão instituídas para a realização de atividades sociais e beneficentes, não tendo o objetivo de auferir lucros, sendo que o fim social é que conta e não o fim econômico, assim, jamais poderá ser utilizada para intervir no meio econômico. A esse respeito Carvalho Filho expõe:

São elas entidades de fins não lucrativos e se, em sua atividade, houver valores que ultrapassem os custos de execução, tais valores não se configurarão tipicamente como lucro, mas sim como superávit, necessário ao pagamento de novos custos operacionais, sempre com o intuito de melhorar o atendimento dos fins sociais.⁷⁰

Quanto ao patrimônio das fundações públicas tem o mesmo trâmite da autarquia é, como visto acima, inicialmente transferido pela entidade política, sendo, portanto público, tendo com isso, todas as prerrogativas de um bem público. Com sua extinção, o patrimônio terá o destino que a lei instituidora lhe reservou. Tem ainda os privilégios tributários disposto no artigo 150, § 2º da Constituição da República de 1988.

Já em relação ao controle constata-se que embora tenha autonomia tanto administrativa quanto financeira, na sua vinculação à Administração Pública sofre o controle através da tutela. Segundo Carvalho Filho este se processa:

- 1- o controle político, que decorre da relação de confiança entre os órgãos de controle e os dirigentes da entidade controlada (estes são indicados e nomeados por aqueles);
- 2- o controle administrativo, pelo qual a Administração Direta fiscaliza se a fundação está desenvolvendo atividade consoante com os fins para os quais foi instituída; e

⁶⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed., São Paulo: Atlas, 2007, p.396.

⁷⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed., rev; ampl. e atual. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Lúmen Júris Ltda., 2008, p.469.

3- controle financeiro, exercido pelo Tribunal de Contas, tendo a entidade e o encargo de oferecer sua prestação de contas para apreciação por aquele Colegiado (arts. 70 e 71, II da CF).⁷¹

Esse tem sido o entendimento do Supremo Tribunal Federal o qual se pode notar na jurisprudência demonstrada:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA: FISCALIZAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. ADVOGADO EMPREGADO DA EMPRESA QUE DEIXA DE APRESENTAR APELAÇÃO EM QUESTÃO RUMOROSA. I. - **Ao Tribunal de Contas da União compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal**, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (CF, art. 71, II; Lei 8.443, de 1992, art. 1º, I). II. - As empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da administração indireta, estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, não obstante os seus servidores estarem sujeitos ao regime celetista. III. - Numa ação promovida contra a CHESF, o responsável pelo seu acompanhamento em juízo deixa de apelar. O argumento de que a não-interposição do recurso ocorreu em virtude de não ter havido adequada comunicação da publicação da sentença constitui matéria de fato dependente de dilação probatória, o que não é possível no processo do mandado de segurança, que pressupõe fatos incontroversos. IV. - Mandado de segurança indeferido.(Grifos nossos)⁷²

No que diz respeito à responsabilidade das fundações públicas por seus atos esta é direta. Já em relação a terceiros é objetiva, respondendo até o fim de seu patrimônio, sendo que, a Administração Pública só após esgotamento do patrimônio da fundação responderá subsidiariamente, portanto, fica evidente, com isso, que as responsabilidades das fundações públicas são as mesmas da autarquia.

Assim expõe Carvalho Filho:

A responsabilidade das fundações é primária, ou seja, elas é que devem, em princípio, responder pelos prejuízos que seus agentes causem a terceiros. A pessoa estatal instituidora, como já tivemos a oportunidade de assinalar quando tratamos das outras entidades administrativas privadas, tem responsabilidade subsidiária, vale

⁷¹CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed., rev; ampl. e atual. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Lúmen Júris Ltda., 2008, p.474.

⁷² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 25092, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/11/2005, DJ 17-03-2006 PP-00006 EMENT VOL-02225-03 PP-00407. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000009277&base=baseAcordaos>. Acesso em 26 out. 2010.

dizer, só se torna responsável se e quando a fundação for incapaz de reparar integralmente os prejuízos.⁷³

Neste instante, faz-se necessário dissertar sobre as empresas públicas e sociedades de economia mista, as quais são descentralizadas por delegação, nelas o Estado-Empresário associa interesse público com atividades de cunho econômico.

Segundo Diógenes Gasparini:

São pessoas privadas, criadas pelo Estado, com recursos essencialmente públicos, para a execução e exploração de serviços públicos ou para a atividade econômica. São, de qualquer modo, como ensina Celso Antônio de Mello, instrumentos de ação do Estado⁷⁴.

A criação destas responde aos anseios estatais de dar maior agilidade e liberdade nas suas ações econômicas. Neste sentido, válida é a assertiva de Carvalho Filho:

É preciso ter em conta, porém, o objetivo que inspirou o Estado a criar esse tipo de pessoas de natureza empresarial. Como os órgãos estatais se encontram presos a uma infinita quantidade de controles, o que provoca sensível lentidão nas atividades que desempenha, essas pessoas administrativas, tendo personalidade de direito privado, embora sob a direção institucional do Estado, possibilitam maior versatilidade em sua atuação, quando voltadas para atividades econômicas. O Estado, através delas, se afasta de seu pedestal como Poder/bem-estar social para assemelhar-se, de certa maneira, a um empresário, que precisa de celeridade e eficiência para atingir seus objetivos.⁷⁵

As empresas públicas se destinam à prestação de serviços industriais ou atividades econômicas em que o Estado tenha interesse próprio ou considere conveniente à coletividade. O que caracteriza a empresa pública é seu capital exclusivamente público, ou seja, há participação de uma ou várias entidades, mas sempre será público o seu capital.

Diógenes Gasparini assim conceitua empresas públicas:

[...] a sociedade mercantil, industrial ou de serviço, constituída mediante autorização de lei e essencialmente sob a égide do Direito Privado, com capital exclusivamente da Administração Pública ou composto, em sua maior parte, de recursos dela advindos e de entidades governamentais, destinada a realizar

⁷³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed., rev; ampl. e atual. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Lúmen Júris Ltda., 2008, p.477.

⁷⁴ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 15. ed., atualizada por Fabrício Motta., São Paulo: Saraiva, 2010, p.486.

⁷⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed., rev; ampl. e atual. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Lúmen Júris Ltda., 2008, p.445.

imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, ou, ainda, à execução de serviços públicos.⁷⁶

Portanto, pode-se dizer que as empresas públicas são pessoas jurídicas de Direito Privado, se sujeitam conforme estabelece o artigo 173, inciso II, § 1º da Constituição da República de 1988 ao regime jurídico de empresas privadas, pois sua natureza pode ser industrial, mercantil ou de serviço, mas se sujeitam também às regras do Direito Administrativo, portanto, aferi-se que possuem natureza híbrida, sofrendo apesar de serem pessoas jurídicas de direito privado o controle do Estado.

De acordo com o inciso XIX do artigo 37 da Constituição da República de 1988 a sua criação se processa através de lei autorizadora específica, através dela também haverá a escolha da modalidade societária, que deverá ter seu ato de constituição arquivado em junta comercial. A sua extinção ocorre da mesma maneira.

Seu patrimônio é formado através da transferência de bens da entidade política a qual estiver vinculado. Segundo Diógenes Gasparini:

Dito patrimônio pode ser utilizado, onerado e alienado nos termos de seus atos constitutivos, independentemente de prévia autorização legislativa, desde que para alcançar seu objetivo, observada, no que couber, a lei ou o regulamento licitatório a que se submete. Aos bens que o compõem não se assegura qualquer privilégio.⁷⁷

Em função de sua natureza privada e conforme estabelece o artigo 173 em seus §§ 1º e 2º a Constituição da República, as empresas públicas não possuem privilégios quanto suas obrigações, inclusive tributárias.

Quanto ao controle, o mesmo é administrativo e financeiro, conforme preceitua o Dec.lei n. 200/67 em seu artigo 26 e, segundo o artigo 70 da Constituição da República de 1988 cabe ao Congresso Nacional a fiscalização quanto à legalidade e, não quanto ao mérito.

Por fim, quanto à responsabilidade sobre seus atos a mesma é subjetiva. Se sua natureza for mista, haverá por parte da Administração Direta a responsabilidade subsidiária e, se exclusivamente exploradora de atividade econômica esta não será acionada.

A outra forma de descentralização por delegação são as chamadas sociedades de economia mista, pessoas jurídicas de direito privado, as quais se submetem a exploração de atividade econômica conforme os artigos 170 e 173, § 1º da Constituição da República de

⁷⁶GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 15.ed, atualizada por Fabrício Motta., São Paulo: Saraiva, 2010, p.487.

⁷⁷Ibidem, p.491.

1988. Mas também podem ser prestadoras de serviços públicos o que é outra modalidade de sociedade de economia mista. Diferencia da empresa pública por serem constituídas por capital misto.

Para Di Pietro:

Sociedade de economia mista é pessoa jurídica de direito privado, em que há conjugação de capital público e privado, participação do poder público na gestão e organização sob a forma de sociedade anônima, com as derrogações estabelecidas pelo direito público e pela própria lei das S.A. (Lei n. 6.404, de 15-12-76); executa atividades econômicas, algumas delas próprias da iniciativa privada (com sujeição ao art. 173 da Constituição e outras assumidas pelo Estado como serviços públicos (com sujeição ao art. 175 da Constituição)⁷⁸

Quanto à autonomia, controle, criação, extinção e responsabilidade civil tem as mesmas prerrogativas das empresas públicas, ou seja, possui autonomia administrativa, financeira, criada por lei e adquirente de personalidade jurídica com seu registro em órgão competente; seu controle é realizado somente sobre a legalidade e não quanto ao mérito. E, por fim, respondem pela lesão que causar a terceiro, ou seja, a sua responsabilidade é subjetiva. Se caso preste serviço público, a Administração Direta responde subsidiariamente, mas se caso exerça atividade econômica, esta não poderá ser acionada, pois o regime será o privado.

Após estas considerações sobre descentralização política e administrativa e, sobre as entidades administrativas que compõem a Administração Indireta, realizar-se-á a exposição acerca de desconcentração administrativa.

2.3 A Desconcentração Administrativa

A descentralização conforme explicitado se processa através da distribuição de competência de uma pessoa jurídica ou física a outra, através da descentralização se transfere o poder decisório para outra pessoa criada para esse fim, já a desconcentração se processa no âmbito interno, através da distribuição de competência dentro de uma mesma pessoa jurídica, no intuito de tornar mais eficiente sua prestação de serviços, ou seja, ocorre sempre dentro dos órgãos da Administração Direta. Na desconcentração há a manutenção dos vínculos de hierarquia entre os órgãos envolvidos.

⁷⁸DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 20. ed., São Paulo: Atlas, 2007, p.397.

De acordo com Medauar: “Existe desconcentração quando as atividades são distribuídas de um centro para setores periféricos ou de escalões superiores para escalões inferiores, dentro da mesma entidade ou da mesma pessoa jurídica...”⁷⁹. Sendo assim, pode-se deduzir que a desconcentração só ocorre na Administração Direta e nela não se perde o vínculo de subordinação.

De acordo com Mello a desconcentração poderá ocorrer em razão da matéria, do grau e com base geográfica, mas essa distribuição não interfere na manutenção da hierarquia e na unidade da distribuição de competências. Nesse sentido expõe:

O fenômeno da distribuição interna de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas, denomina-se desconcentração. Tal desconcentração se faz tanto em razão da matéria, isto é, do assunto (por exemplo, Ministério da Justiça, da Saúde, da Educação), ou seja, do nível de responsabilidade decisória conferido aos distintos escalões que corresponderão aos diversos patamares de autoridade (por exemplo, diretor de departamento, diretor de Divisão, chefe de Seção, encarregado de Setor). Também se desconcentra com base em critério territorial ou geográfico (por exemplo, delegacia regional da Saúde em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, etc). A aludida distribuição de competência não prejudica a unidade monolítica do Estado, pois todos os órgãos e agentes permanecem ligados por um sólido vínculo denominado hierarquia.⁸⁰

Dando exemplo de como ocorre a desconcentração, Marcelo Alexandrino demonstra que:

Exemplificando, ocorre a desconcentração no âmbito da Administração Direta federal quando a União distribui competências entre diversos órgãos de sua própria estrutura, tais quais os ministérios (Ministério da Educação, Ministério dos Transportes, etc.); ou quando uma autarquia, por exemplo, uma universidade pública, estabelece uma divisão interna de funções, criando na sua própria estrutura, diversos departamentos (departamento de graduação, departamento de pós-graduação, departamento de Direito, departamento de Filosofia, departamento de Economia) etc.⁸¹

A desconcentração é uma forma de desobstrução do poder central, como forma de facilitar e racionalizar o desempenho de suas atribuições, sendo assim, cria-se uma série de órgãos auxiliares ao Executivo, visando o melhor andamento da gestão pública. O que não se

⁷⁹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 3 ed., rev e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p.53.

⁸⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 24. ed., rev e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007, p. 146.

⁸¹ ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Administrativo Descomplicado*. 16 ed., São Paulo: Método. 2008. p. 26.

pode perder de vista na desconcentração é que sempre se manterá o vínculo de hierarquia e subordinação. Segundo Medauar:

Uma das características da Administração direta é o vínculo de subordinação-supremacia, denominado hierarquia, que liga seus órgãos. Tal vínculo parte do chefe do Executivo para seus auxiliares diretos e destes, por sua vez, para seus subordinados, no âmbito dos órgãos que chefiam, e assim por diante.⁸²

Na desconcentração a decisão ainda é centralizada, apenas as funções são delegadas de forma administrativa, mantendo-se o vínculo hierárquico, ou seja, ocorre apenas no âmbito interno de uma pessoa jurídica, sendo uma simples distribuição de competências, não atingindo o centro decisório do poder.

⁸²MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 3 ed., rev e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p.64.

CAPÍTULO III – O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CARATINGA NO ANO DE 2009: HÁ VIABILIDADE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ÂMBITO LOCAL?

É fato que a participação popular no âmbito da gestão pública tem sido foco de estudo de uma gama de pesquisadores, pois esta tem se tornado cada vez mais indispensável para o desempenho administrativo no âmbito local, principalmente, a partir da descentralização político-administrativa, a qual possibilitou aos Municípios maior autonomia na gestão de serviços, sendo a saúde um destes. Neste sentido, Eder Marques de Azevedo disserta:

A descentralização administrativa supõe a repartição ou o compartilhamento de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica, atribuindo divisões de prerrogativas, mas também de responsabilidades. Tal relação se justifica em virtude da democracia participativa ter o escopo de induzir os cidadãos/administrados à elevação de um papel ativo, como co-gestores das deliberações tomadas pela Administração Pública.⁸³

Sendo assim, o instituto jurídico administrativo denominado o conselho gestor é um sinal do desenvolvimento da democracia participativa no Brasil, pois possibilita que o cidadão administrado se torne co-autor da gestão pública no país. Portanto, é sobre este instituto e, sobre sua atuação no âmbito da saúde junto ao Município de Caratinga, Estado de Minas Gerais, que o capítulo que ora se inicia irá discorrer.

3.1 O potencial dos conselhos gestores na democracia participativa brasileira: natureza, composição e competência.

Os conselhos gestores surgem como forma de tornarem a gestão pública mais transparente e mais próxima aos anseios da sociedade civil, sendo instrumentos administrativos de representação e pressão popular favorecendo a plenitude da democracia participativa, pois permitem a plena participação popular em nível de igualdade com o Poder Público. Segundo Eder Marques de Azevedo:

⁸³AZEVEDO, Eder Marques de. *Gestão Pública Participativa: A dinâmica democrática dos conselhos gestores*. 2007. 180f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, p.100.

Os conselhos gestores permitem a participação da sociedade nas discussões sobre o planejamento e na gestão das diversas políticas estatais responsáveis pela promoção de direitos fundamentais centrados em diferentes segmentos: saúde, educação, cultura, assistência social, habitação, dentre outros. Essa descentralização administrativa passa a ser vista como resultado da implantação do modelo democrático participativo. Tais “órgãos administrativos” permitem um gerenciamento do patrimônio público e o encaminhamento de ações destinadas ao atendimento do interesse coletivo.⁸⁴

Os conselhos gestores se tornaram instrumentos de efetivação e transparência administrativa a partir do início da década de 90 do século passado, resultam dos movimentos sociais que visavam um protagonismo dos cidadãos na arena pública, sendo a Constituição da República de 1988, o diploma efetivador deste projeto através da criação de amplos canais de participação, dentre eles os conselhos gestores, inaugurando a democracia participativa no Brasil. De acordo com Renata S. Schevisbiski:

A institucionalização da participação social através dos Conselhos Gestores tinha a finalidade de reverter o padrão vigente de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. A participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornado-as mais transparentes, mais responsáveis e mais suscetíveis ao controle da sociedade. Assim, os Conselhos Gestores seriam instituições capazes de imprimir uma nova lógica de formação e tomada de decisões em políticas na esfera do Estado.⁸⁵

Dessa maneira, tem-se claro que os conselhos gestores são frutos da necessidade de tornar as decisões políticas mais próximas dos seus destinatários, isso acabou sendo possível com a democracia participativa que teve na descentralização uma das maneiras de garantir a participação na implementação e controle de políticas públicas. Nesse sentido Eder Marques de Azevedo assevera: “A finalidade do controle popular da Administração Pública é constatar se as ações desta estão se pautando em bases legais e atendendo ao interesse coletivo, na busca do bem comum.”⁸⁶

⁸⁴AZEVEDO, Eder Marques de. *Os Conselhos gestores no controle popular das políticas públicas*. Texto extraído da Jus Navigandi. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=7691>. Acesso em: 12 de fev. 2010, p. 5.

⁸⁵SCHEVISBISKI, Renata S. *Os Conselhos Gestores e a lógica da institucionalização da participação política na esfera pública*. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/sepech/arqtxt/resumos-anais/RenataSchevisbiski.pdf>. Acesso em: 28 de fev. 2010, p.3.

⁸⁶AZEVEDO, Eder Marques de. *Os Conselhos gestores no controle popular das políticas públicas*. Texto extraído da Jus Navigandi. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=7691>. Acesso em: 12 de fev. 2010, p.5.

Sendo institutos administrativos democráticos permitem a real participação popular na gestão pública, promovendo através do diálogo com o Poder Público, a soberania popular consagrada constitucionalmente. Para Eder Marques de Azevedo: “Os conselhos gestores, portanto, operam como canais de comunicação que propiciam meios de controle popular da Administração Pública”⁸⁷.

Assim, fica evidente a paridade e a natureza híbrida dos conselhos gestores, são órgãos administrativos que contam com 50% (cinquenta por cento) da sua formação pertencente à sociedade civil e 50% (cinquenta por cento) de membros de representantes do Poder Público, garantindo teoricamente o diálogo igualitário e transparente na tomada de decisões quanto à gestão pública. Neste sentido, relevante o comentário de Eder Marques de Azevedo:

Adotada a concepção de órgãos colegiados administrativos Híbridos (devido à participação do poder público e privado), quanto mais autonomia dispuserem para deliberar sobre o setor da gestão pública de sua competência, maior será sua eficácia na condição de canais de instrumentos do poder popular⁸⁸.

Quanto à natureza, os conselhos gestores são classificados em consultivos ou deliberativos, sendo os primeiros como o próprio nome indica órgãos de consulta sem vinculação do Poder Público às suas sugestões, mas mesmo não vinculando, estes têm o importante papel de exercer o controle sobre a gestão pública. Já a natureza deliberativa dá ao conselho gestor a condição de vincular o poder público, ou seja, suas decisões influem na discricionariedade administrativa, portanto, o que decidem tem que ser plenamente cumprido, garantindo a eficácia popular na gestão pública.

Sobre este assunto o aludido autor escreve:

Reforça-se que a imperatividade resguardada pela força da lei nos conselhos gestores deliberativos vinculam os efeitos de suas decisões discutidas e consumadas, qualificando, em tese, os seus resultados. Dessa forma é que se identificam como instrumentos de controle tanto do ponto de vista político, como social.⁸⁹

Para ele os conselhos gestores são criados por lei específica e está irá definir sua estrutura e funcionamento, objetivos e finalidades, natureza e representação. Quanto à

⁸⁷ AZEVEDO, Eder Marques de. *Gestão Pública Participativa: A dinâmica democrática dos conselhos gestores*. 2007. 180f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, p.96

⁸⁸ *Ibidem*, p.101

⁸⁹ AZEVEDO, Eder Marques de. *Gestão Pública Participativa: A dinâmica democrática dos conselhos gestores*. 2007. 180f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, p.102.

regulamentação dos conselhos gestores está será feita pelo ente político que o instituiu por meio de decreto do Chefe do Executivo. Em relação à nomeação e exoneração dos representantes nos conselhos gestores está será realizada por decreto ou por portaria segundo a lei que os criou.

No que tange à competência dos conselhos gestores esta fica ligada à jurisdição administrativa do ente que os criou, ou seja, ao âmbito de competência estabelecido pela Constituição da República de 1988. Ainda segundo Eder Marques de Azevedo:

A competência de cada conselho gestor reserva a tais órgãos a prerrogativa de intervir na promoção, defesa e divulgação dos direitos e interesses coletivos voltados às suas áreas específicas de atuação, de acordo com os moldes previstos na legislação que os constitui.⁹⁰

Assim sendo, diante das características apontadas, pode-se aferir que os conselhos gestores são órgãos administrativos desconcentrados, pois não possuem personalidade jurídica, mas que apesar de não gozarem de autonomia gerencial, administrativa e financeira, promovem através do deslocamento do poder decisório das mãos do chefe do Poder Executivo para a sociedade civil a democracia participativa através da participação popular.

3.2 O Conselho gestor de Saúde de Caratinga/MG: o estudo de caso

Visando analisar a aplicabilidade dos conselhos gestores na gestão pública participativa, enquanto instrumento administrativo desconcentrado e de descentralização política, que viabilizam a democracia participativa, tomou-se como objeto da presente pesquisa a realidade do Conselho Municipal de Saúde de Caratinga, Estado de Minas Gerais, órgão pertencente ao quadro orgânico da estrutura desconcentrada do Município em tela.

Os conselhos gestores de saúde são espaços deliberativos instituídos pela Lei n. 8.142/90, a qual estabelece o desenho institucional do Sistema Único de Saúde (SUS). A referida lei é responsável por inserir a participação da comunidade na gestão da saúde no Brasil. A respeito do conselho de saúde, estabelece a lei em seu artigo 1º, § 2º:

⁹⁰ AZEVEDO, Eder Marques de. *Gestão Pública Participativa: A dinâmica democrática dos conselhos gestores*. 2007. 180f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, p.98.

O conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.⁹¹

O conceito de conselho de saúde explicitado pela Lei n. 8.142/90 declara a participação paritária na sua composição distribuindo os membros da seguinte maneira: 50% de entidades de usuários; 25% de entidades de trabalhadores da saúde; 25% de representantes do governo e de prestadores de serviços privados conveniados. Os representantes devem ser indicados pelos segmentos, entidades ou fóruns independentes. O mandato do conselheiro é de dois anos, podendo ser prorrogado por igual período.

A principal finalidade dos conselhos de saúde é viabilizar o controle social sobre a saúde, sendo uma oportunidade de efetivação da cidadania e da plena participação popular na busca interesse público. Pois a participação passa a ter uma denotação política, haja vista que confere aos conselhos de saúde o caráter deliberativo.

Da sua criação e funcionamento depende o repasse de recurso financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim dispõe o artigo 4º da Lei 8.142/90: “Para receberem os recursos, de que trata o art. 3º desta lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com: I- Fundo de Saúde; II- Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto n. 99.438, de 7 de agosto de 1990.III- Plano de saúde ...”⁹²

No tocante às conferências de saúde, também previstas no artigo 1º, § 1º da Lei 8.142/90, estas são responsáveis pela organização e direção da política de saúde das respectivas esferas do governo, devendo ser convocada pelo Poder Executivo e, excepcionalmente, pelo conselho de saúde.

A criação do conselho de saúde e das conferências de saúde é a marca da luta da sociedade civil pela ampliação dos direitos sociais e políticos na democratização do país, os quais foram concretizados na Constituição da República de 1988 através da combinação entre a democracia representativa e os dispositivos da democracia participativa.

De acordo com o § 5º da referida lei os conselhos e as conferências de saúde terão disposto em regimento próprio o estabelecimento de seu funcionamento e organização. No tocante ao Conselho Municipal de Saúde do Município de Caratinga/ MG, objeto desta

⁹¹ BRASIL. Lei Federal 8.142/1990. Brasília: Ministério da Saúde, 1990.

⁹² BRASIL. Lei Federal 8.142/1990. Brasília: Ministério da Saúde, 1990.

pesquisa, a criação foi realizada através da Lei Complementar n. 02/90, de 24/10/90, e sofreu várias alterações sendo a última pela Lei Complementar n. 022/04, de 31/03/04⁹³.

O Conselho Municipal de Saúde de Caratinga é composto de acordo com art. 3º⁹⁴ do seu Regimento interno por 16 (dezesseis) membros titulares e 16 (dezesseis) membros suplentes, o mandato conforme explicitado será de 02 (dois) anos. O § 2º do referido artigo elege como membros natos do Conselho Municipal de Saúde o Secretário Municipal de Saúde e o Prefeito Municipal como presidente de Honra. Essa presidência, no entanto, pode trazer sérios prejuízos em termos de garantia do interesse público se não tiver por parte dos gestores o comprometimento com a coisa pública. Neste sentido relevante as considerações de Maria da Glória Gohn:

Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.⁹⁵

Ademais, outra armadilha que um conselho de saúde pode ter é a de impor aos funcionários da Secretaria Municipal de Saúde a obrigação de se inscreverem como conselheiros, pois esta inscrição pode comprometer o bom andamento da gestão de saúde no âmbito local, pois estes podem se sentir coagidos e não promover uma boa avaliação.

Relevante o posicionamento de Renato Eliseu Costa e Erika Maria Carvalho Pavanelli, ao citarem Stralen:

Os representantes da Secretaria de Saúde no CS enfrentam uma posição desfavorável devido ao fato de possuírem uma dupla função: exercer suas funções na Secretaria e fiscalizar as funções exercidas pela Secretaria- o funcionário deve fiscalizar o mesmo órgão de onde vem seus rendimentos. **Esse processo pode, por vezes, fazer com que o funcionário se sinta coagido no momento da avaliação, e acabe por não realizar sua função de forma efetiva. Além disso, este funcionário está mais susceptível ao assédio da Secretaria.** A Secretaria pode, tanto fazer por meio de lobby, quanto por meio de ameaças e outros meios ilícitos, induzir de maneira que o funcionário participe do conselho **valorize questões**

⁹³ CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE. *Regimento interno*. Prefeitura Municipal de Caratinga. Estado de Minas Gerais, 2005.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores na política social urbana e participação popular*. http://web.observatoriodasmetroles.net/download/cm_artigos/cm7_29.pdf. Acesso em 12 de fev de 2010, p. 22-23.

importantes para a Secretaria de Saúde em detrimento das questões importantes para grande parte da população.(grifos do autor)⁹⁶

O artigo 11 do referido Regimento Interno do conselho⁹⁷ em epígrafe traz as suas atribuições às quais coaduna com as diretrizes do Sistema Único de Saúde atuando na formulação, gestão, fiscalização e controle da saúde no âmbito local. Sendo o Conselho Municipal de Saúde de Caratinga/MG, órgão eficiente na função de assessoramento do Poder Público Municipal em assuntos referentes à proteção, conservação e melhoria da saúde. Veja se ficou boa a construção do texto

Portanto, de acordo com as atribuições elencadas no Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde de Caratinga/ MG subsiste a função de assessoramento do Poder Público Municipal em assuntos referentes à proteção, conservação e melhoria da saúde.

No intuito de se averiguar a promoção da gestão pública participativa e democrática através do Conselho Municipal de Saúde de Caratinga, levantou-se como problema a seguinte questão: são os conselhos gestores instrumentos válidos de exercício da democracia participativa local através da eleição de políticas públicas que atendam ao interesse público?

Para tanto, a metodologia aplicada foi a de análise das atas lavradas nas reuniões do ano de 2009, perfazendo um total de 15 reuniões, sendo 12 ordinárias e 3 extraordinárias, sendo estas fonte principal e fundamental de dados para a presente pesquisa.

O propósito desta pesquisa foi provar que instrumentos como os conselhos gestores, no caso, o conselho gestor de saúde, contribuem com a gestão pública na saúde, viabilizando o controle social na gestão administrativa municipal, muito embora a natureza deliberativa seja insuficiente para vincular o Chefe do Executivo.

A análise das atas foi fundamental à ratificação da hipótese levantada, pois registram os debates, as manifestações dos conselheiros neste espaço deliberativo que é o conselho gestor de saúde.

No caso do objeto em análise, as reuniões aconteceram nas dependências da Secretária Municipal de Saúde, com periodicidade mensal (uma reunião ordinária ocorrida a cada mês), convocada por escrito pelo Presidente do Conselho com a exigência de confirmação por parte

⁹⁶COSTA, Renato Eliseu; PAVANELLI, Erika Maria Carvalho. *Democracia participativa: O caso dos Conselhos de Saúde- da lei à práxis*. <http://www.jornap.com/IIIJornap/anais/Anais%20II/Artigos/44.pdf>. Acesso em 12 de fev.de 2010, p.4.

⁹⁷ CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE. *Regimento interno*. Prefeitura Municipal de Caratinga. Estado de Minas Gerais, 2005.

dos membros com antecedência mínima de uma semana. As reuniões extraordinárias requerem a maioria absoluta dos membros e é convocada para assuntos urgentes e especiais.

Em conformidade com o estabelecido no artigo 16⁹⁸ do Regimento Interno do Conselho de Saúde é necessário para que as reuniões aconteçam a existência de quorum de metade mais um dos conselheiros. Entretanto, conforme se depreende na tabela a seguir, esse dispositivo não vem sendo observado por parte dos conselheiros, pois tem-se a instauração de reuniões sem a presença mínima exigida.

REUNIÕES DO CONSELHO DE SAÚDE DE CARATINGA

Membros presentes do CMS de Caratinga/MG por reunião	34	35	36	37	37-B	38	39	40	41	42	43	44-A	44-B	45	46	47	48
Governo	2	1	1	1	1	3	1	5	2	2	1	2	1	3	1	1	1
prestadores de serviços na área da saúde	1	1	1	1	2	2	2	1	1	2	1	1	2	3		2	2
trabalhadores na área de saúde	3	2	3	3	4	4	2	3	1	2	1	2	0	5	5	4	4
Entidades de usuários	5	3	1	4	4	5	4	8	3	3	2	7	5	7	4	6	8
total	11	7	6	9	11	14	9	17	7	9	5	12	8	18	10	13	15

Tabela 1: Participação numérica dos membros do CMS de Caratinga/MG presentes por segmentos no ano de 2009.

Urge ressaltar que conforme já mencionado a representação da sociedade civil através das entidades de usuários no conselho gestor de saúde correspondente a 50% (cinquenta por cento) da sua composição, ainda que por meio de entidades essa porcentagem referencia ao ingresso da população na cena política, passando assim de cidadão administrado ao papel de cidadão co-gestor das políticas públicas na área de saúde

Não obstante, tal representação não importa qualidade em termos deliberativos, pois muito embora a participação seja extensa em termos formais, não garante a aplicabilidade material ensejada pela inserção da sociedade civil no conselho de saúde. Ainda que o Poder Público tenha a participação numericamente menor, seu poder de decisão se sobrepõe aos demais, considerando ser o ente responsável pela elaboração das pautas a serem discutidas e deliberadas em reunião.

Nesse sentido, relevante são as considerações de Renata S. Schevisbiski: “[...] Sabemos, no entanto, que a igualdade formal não é suficiente para garantir a igualdade política... afetando a possibilidade de uma participação equitativa nos conselhos.”⁹⁹

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ SCHEVISBISKI, Renata S. *Os Conselhos Gestores e a lógica da institucionalização da participação política na esfera pública*. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/sepech/arqtxt/resumos-anais/RenataSchevisbiski.pdf> Acesso em: 28 de fev. 2010, p. 6

Da análise do gráfico a seguir torna-se mais evidenciado a percepção de tais afirmativas acerca da participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Saúde de Caratinga/MG.

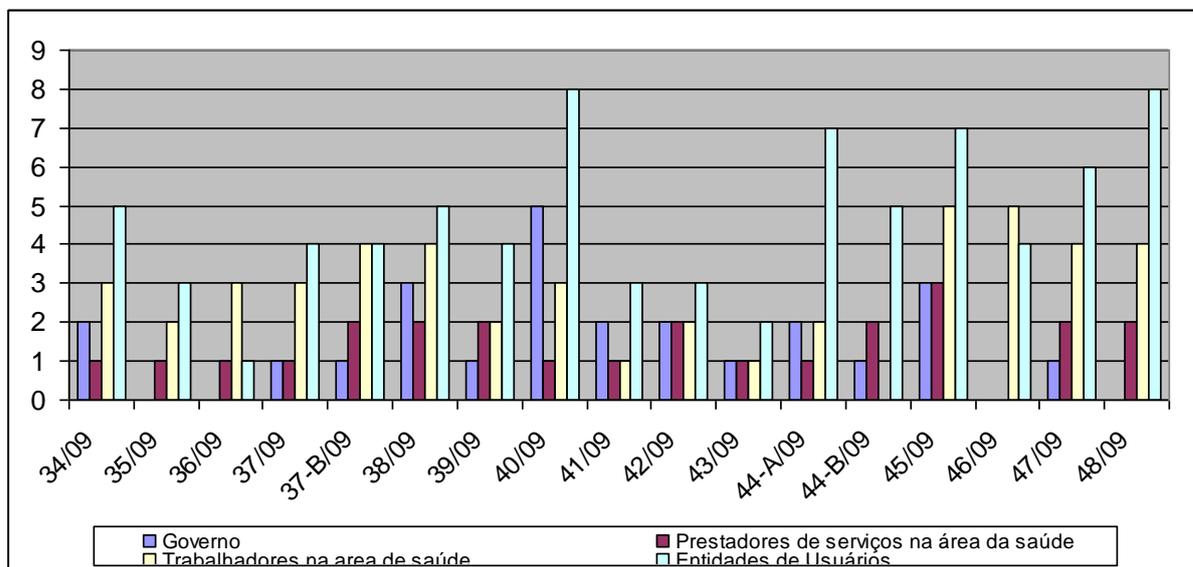


Gráfico 1: Participação do CMS de Caratinga/MG por segmentos
 Fonte: Conselho Municipal de Saúde do Município de Caratinga/MG

Ademais, as análises realizadas através das atas revelaram a incipiência do processo democrático participativo no aludido Município, haja vista que muitas destas se resumem a meras aprovações de projetos elaborados sem a participação efetiva dos conselheiros.

Os recursos na área de saúde dependem da aprovação do conselho de saúde. Nesse sentido, os conselheiros acabam se vendo tendentes a se manifestarem favoravelmente aos projetos, pois na maioria das vezes não possuem tempo necessário para avaliarem com mais tranquilidade as propostas apresentadas.

A despeito disso, tem-se o registro da reunião extraordinária n. 40/09 (vide apêndice), procedida no dia 22 de maio de 2009, a qual aprovou o projeto de ampliação de mais 13 equipes de estratégias de saúde de família, pois o mesmo deveria ser encaminhado com urgência para a inclusão na pauta da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) de Coronel Fabriciano. Mesmo em face da amplitude das discussões e conseqüente necessidade de análise de seu conteúdo, a aprovação deu-se de imediato, não se abrindo vistas para o estudo da matéria tratada. A aludida ata registra a pauta de discussão, bem como a concomitante aprovação em mesma data.

Como outro exemplo, tem-se a reunião ordinária n. 37/09 (vide apêndice), do dia 07 de abril de 2009, que apreciou e aprovou o Plano de Contingência para Dengue, o qual visava a organização e o enfrentamento da situação anormal da expansão da doença no Estado.

Foi possível depreender desses episódios, conforme lavrado nas respectivas atas, que não se discutiu desses projetos aprovados com urgência o conteúdo material dos mesmos, mas a sua simples efetivação formal. Faltou a propositura de implementação de propostas materiais que afetassem diretamente tais políticas públicas previamente constituídas pelo Poder Público (nesse caso, o aludido conselho apenas referendou propostas pré-constituídas), havendo rasuras quanto à efetiva fiscalização devida por tal órgão.

Nesse sentido Renato Eliseu Costa e Erika Maria Carvalho Pavanelli chamam a atenção:

Deve-se tomar cuidado, também, para que o Conselho deixe de exercer sua função de fiscalização, de desenhar políticas e outros; e passe a ser um espaço somente de troca de informações entre o poder público e os conselhos. O desvio da função não pode nem ser considerado como um processo de transparência, pois dificilmente essas informações passam dos conselheiros para os usuários do SUS. Dentro deste aspecto, tem que se garantir que mesmo essas informações não sejam **meramente ilustrativas**, mas que se tenha um debate qualificado. (grifos nossos)¹⁰⁰

E continua:

Os conselhos também não podem incorporar os meios de decisão tomados dentro da secretaria de saúde. **A decisão de um conselho não deve ser vertical, ou mesmo já ter sido definida fora desse espaço, mas as decisões têm que ser horizontais e amplamente discutidas.** (grifos nossos)¹⁰¹

Outro aspecto relevante é a alta rotatividade de conselheiros, o que pode comprometer o andamento das deliberações, pois as reuniões são sequenciais, os assuntos se prolongam ao longo dos meses. A matéria em pauta pode ser prejudicada pela falta de continuidade dos conselheiros, em razão da precariedade de sua participação, ocorrendo substituições de delegados com alta frequência. Isso produz deliberações sobre questões que sequer possuem conhecimento.

¹⁰⁰ COSTA, Renato Eliseu; PAVANELLI, Erika Maria Carvalho. *Democracia participativa: O caso dos Conselhos de Saúde- da lei à práxis*. <http://www.jornap.com/IIIJornap/anais/Anais%20II/Artigos/44.pdf>. Acesso em 12 de fev.de 2010, p.4.

¹⁰¹ Ibidem, p.5.

Além deste problema, é baixa a participação, sobretudo no que tange à apresentação de propostas elegidas por parte dos representantes da sociedade civil. Conforme verificado, estes se perdem diante da participação dos representantes do governo e das entidades de saúde. Exemplos disso foram às reuniões de n. 35/09 de 18/02/2009; a de n. 45/09 de 09/09 de 2009; a reunião de n. 46/09 de 14/10/2009 e, por fim a de n. 48/09 de 09/12/2009, não era elencado os motivos da saída, nem a forma de escolha e, em muitas delas nem mesmo se sabia qual categoria o conselheiro se encaixava.

Ante a análise das atas das reuniões a de n. 39/09 de 13/05/2009; a de n. 41/09 de 10/06/2009 e a de 43/09 de 08/07/2009 (vide apêndice) verifica-se que a não aprovação da prestação de contas da saúde de 2008 apresentadas pelo contador do Município se processou sem qualquer justificativa plausível, mesmo porque a prestação de contas do período em questão já havia sido aprovada pelo Tribunal de Contas do Estado. O que comprova o pouco conhecimento dos conselheiros concernente ao real sentido da sua função no conselho de saúde, qual seja, a de buscar melhorias das condições de saúde através da formulação de políticas públicas e fiscalização efetiva das ações municipais.

Para Renata S. Schevisbiski:

[...] **os conselhos parecem estar mais capacitados para impedir o Estado de transgredir, do que de induzi-lo a agir.** Nesse caso, os conselhos estariam investindo suas energias mais no controle das prestações de contas e dos serviços prestados pelo Estado, do que na formulação de políticas. (grifos do autor)¹⁰²

Ainda que se perceba durante as análises das atas o caráter deliberativo do Conselho Municipal de Saúde verificou-se muito mais consultivo e fiscalizador. Há a necessidade clara de maior adesão popular ao processo democrático enquanto co-gestor na busca por políticas públicas mais próximas da realidade da população, mas mesmo de forma incipiente este instituto administrativo tem contribuindo para uma maior transparência da gestão da saúde em Caratinga/MG.

Oportuna é a observação da Maria da Glória Gohn cujas idéias são utilizadas no presente trabalho como **marco teórico** a qual aduz o que se segue:

¹⁰² SCHEVISBISKI, Renata S. *Os Conselhos Gestores e a lógica da institucionalização da participação política na esfera pública*. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/sepech/arqtxt/resumos-anais/RenataSchevisbiski.pdf>
Acesso em: 28 de fev. 2010, p. 10

É preciso, portanto, que se reafirme, em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo porque a opinião apenas não basta. [...] **os conselhos tem sido apenas uma realidade jurídico-formal**, e em muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, **não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.** (grifos do autor)¹⁰³

Continua a autora:

[...] O fato de as decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação, **pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o Executivo a acatar as decisões dos conselhos** (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes). (grifos do autor)¹⁰⁴

A análise dos resultados apreendidos das atas do Conselho Municipal de Caratinga/MG no ano de 2009 foi fundamental para a confirmação da hipótese levantada que tal instituto tem contribuindo para a gestão pública local, principalmente, por seu papel fiscalizador, mas que apesar de ser deliberativo, tem-se mostrado na prática muito mais consultivo, se limitando a opiniões, não tendo o poder de deliberação e vinculação do Chefe do Executivo.

Desta forma, far-se-á necessário que a sociedade civil efetivamente assuma seu espaço no funcionamento dos conselhos gestores e na gestão das políticas públicas. Porém, para que este fato se concretize é fundamental a adoção pelo Poder Executivo de mecanismos democráticos e transparentes e, como primeira atitude, é preciso repassar informações aos conselhos sinalizando uma nova postura do governo perante a sociedade.

¹⁰³ GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção questões da nossa época; v. 84), p.88-89.

¹⁰⁴ GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Gestão Pública*. In: Ciências Sociais, Unisinos, v. 42 (jan/abr), 2006. http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/stories/publicacoes/ciencias_sociais_v42n1/maria_gohn.pdf. Acesso em 12 de fev, 2010. p. 9.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como escopo investigar a atual realidade do Conselho Municipal de Saúde de Caratinga/MG como instrumento democrático de gestão de políticas públicas viabilizador da democracia participativa no âmbito local.

O surgimento dos conselhos gestores enquanto órgãos realmente fiscalizadores e deliberativos tanto no controle, quanto na gestão de suas políticas públicas na Administração Pública local, promovem novas bases de relação entre o Estado e a sociedade civil. Sendo, portanto, um canal democrático e integrante da dinâmica da Administração Pública.

A Constituição da República de 1988 elege a participação popular com o caminho necessário a efetivação da gestão pública participativa, sendo esta o veículo necessário para a garantia da soberania popular na gestão dos assuntos de interesse público. Ao modelo democrático representativo incorpora elementos do modelo democrático participativo.

Através da consagração da soberania popular na gestão de bens e recursos públicos a Administração Pública poderá efetivar a democracia participativa, ou seja, no Estado Democrático de Direito, a sociedade civil se torna política e governamentalmente responsável pela prestação dos serviços públicos.

Sendo assim, no intuito de resolver os problemas da democracia representativa e na necessidade de viabilizar a democracia participativa, tem-se legitimado institutos como os conselhos gestores para promoverem a participação popular no espaço público, buscando consolidar a democratização do Estado e da sociedade civil no processo de gestão político-administrativa, com caráter descentralizado e desconcentrado.

A descentralização política e a desconcentração administrativa do poder estatal através dos conselhos gestores inserem segmentos sociais, antes distantes das decisões políticas, agora na arena decisória local poderá legitimar o interesse público na busca do bem comum no âmbito local.

A Administração Pública tem sua execução afetada pela ampliação do espaço público, pois as decisões antes centralizadas no Estado passam através do surgimento da democracia participativa a contar com a participação da sociedade civil na criação e gestão das políticas locais.

O cidadão antes administrado passa através da ampliação do espaço público a co-gestionar junto ao Poder Público os interesses locais. Pois todas as decisões tomadas no âmbito público

são referentes a recursos públicos para concretização de políticas públicas, portanto, são decisões puramente políticas.

Dessa maneira, os conselhos gestores, na qualidade de instrumentos desconcentrados da Administração Pública Direta, ou seja, órgão administrativo desconcentrado e sem personalidade jurídica, favorecem o controle popular e a efetivação da legitimação das políticas públicas no âmbito local, não permitindo que a Administração Pública eleja o interesse privado em detrimento do interesse público.

Portanto, visam à garantia da participação das instâncias organizadas da população, veiculando o máximo de informações possíveis que possibilitem o pleno exercício de suas funções. Desse modo, proporcionam à sociedade e ao Poder Público meios concretos de garantia da gestão democrática.

Na área da saúde a participação da sociedade civil como instrumento de controle social é evidenciada nos conselhos gestores de saúde.

Esses conselhos gestores são compostos de forma participativa e integrada o que proporciona a alocação de recursos destinados à satisfação do direito social à saúde de forma que atenda às demandas sociais.

Os conselhos de saúde possuem o caráter deliberativo e paritário o que possibilita de acordo com a Lei n.8.142/90 o aprimoramento da democracia na tomada de decisão, pois coloca na cena política a população enquanto efetivo ator de deliberação junto ao Poder Público.

São responsáveis pela viabilização das políticas de saúde no âmbito local, pois conforme a lei em comento, os recursos financeiros para chegarem até o Município dependem de sua criação.

A função dos conselhos de saúde é possibilitar o controle social sobre a saúde na busca pelo interesse público através da efetivação da cidadania e da participação popular. Pois a participação popular passa agora a ter uma denotação política e, também uma conotação jurídica, pois confere aos conselhos de saúde o caráter deliberativo.

No que se refere ao Conselho Municipal de Saúde de Caratinga/MG a sua principal função é formular e controlar a política municipal de saúde no que tange aos seus aspectos econômicos, financeiros, gerência técnico-administrativa, bem como a alocação de recursos humanos.

Sendo assim, o estudo de caso realizado através das análises das atas referentes ao período de janeiro a dezembro de 2009 demonstrou que muito embora se possa verificar o

caráter deliberativo do conselho gestor de saúde do Município, o que se verificou na prática se traduz em função meramente consultiva, informativa.

O objetivo deste trabalho foi mostrar que a participação popular é fundamental para uma democracia que se quer democrática, porém essa participação deverá se dar de forma ampla e eficaz, com o fim de se garantir o atendimento ao preconizado no momento da criação dos conselhos gestores de saúde. O controle social garantido por ela é que faz com que as políticas públicas no que se refere principalmente, aos direitos sociais, sejam de fato fruto da deliberação de seus usuários.

Na atualidade, a preocupação que se tem é com a constituição de uma democracia participativa efetiva na sociedade moderna, pois o que se pretende é ver instaurada democracia com ampla participação popular. A idéia de uma sociedade com grande potência na participação popular ainda faz parte do sonho daqueles que continuam a acreditar em utopias, especialmente dos que aspiram ao desenvolvimento de uma sociedade participativa.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. *Colegiado Escolar: espaço de participação da comunidade*. 2.ed., São Paulo: Cortez, 2006. (Coleção Questões da Nossa Época:102).

ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. *Direito Constitucional Descomplicado*. 3 ed., São Paulo: Método, 2008.

AZEVEDO, Eder Marques de. *Os Conselhos gestores no controle popular das políticas públicas*. Texto extraído da Jus Navigandi. Disponível em: [http:// jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp? Id=7691](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=7691). Acesso em: 12 de fev. 2010.

_____. *Gestão Pública Participativa: A dinâmica democrática dos conselhos gestores*. 2007. 180f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

_____. *Do Bem Comum ao interesse público: As políticas públicas na República Brasileira*. In: Ensaios Científicos- Revista do Instituto Doctum de Educação e Tecnologia e das Faculdades Integradas de Caratinga. V. 3, n. 1(Jul/ dez. 2008).

BITTAR, Jorge e COELHO, Franklin Dias. *Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal*. In: Ribeiro, Luiz César de Queiroz e JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (orgs). *Globalização, Fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10.ed., rev e atual. 13ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. *Democracia participativa. Reflexões sobre a natureza e atuação dos conselhos representativos da sociedade civil*. Texto extraído da Jus Navigandi. Disponível em: [http:// jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp? Id=7752](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=7752) Acesso em: 24 de fev. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Edição Eletrônica. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%3%A7ao.htm. Acesso em 20 de ago. 2010.

_____. Lei Federal 8.080/1990. Brasília: Ministério da Saúde, 1990.

_____. Lei Federal 8.142/1990. Brasília: Ministério da Saúde, 1990.

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE. *Regimento interno*. Prefeitura Municipal de Caratinga. Estado de Minas Gerais, 2005.

CAPEZ, Fernando; CHIMENTI, Ricardo Cunha; ROSA, Márcio Fernando Elias; SANTOS, Marisa Ferreira dos. *Curso Direito Constitucional*. 6 ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed., rev; ampl. e atual. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Lúmen Júris Ltda, 2008.

COSTA, Renato Eliseu; PAVANELLI, Erika Maria Carvalho. *Democracia participativa: O caso dos Conselhos de Saúde- da lei à práxis*. <http://www.jornap.com/IIIJornap/anais/Anais%20II/Artigos/44.pdf>. Acesso em 12 de fev.de 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed., São Paulo: Editora Atlas S.A, 2007.

FONSECA, Nardi Fonseca. *A gestão democrática dos municípios*. Texto extraído da Jus Navigandi. Disponível em: [http:// jus2. uol.com.br/doutrina/texto. asp\?](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=3478) Id=3478. Acesso em: 12 de fev. 2010.

FREITAS, Fernanda. *A formação da política brasileira*. Disponível em <http://www.webartigos.com/articles/3380/1/A-Formacao-Da-Politica-Brasileira/pagina1.html#ixzz13btfaZkQ>. Acesso em 26 out. 2010.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Gestão Pública*. In: Ciências Sociais, Unisinos, v. 42 (jan/abr), 2006. http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/stories/publicacoes/ciencias_sociais_v42n1/maria_gohn.pdf. Acesso em 12 de fev, 2010.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores na política social urbana e participação popular*. http://web.observatoriodasmetroles.net/download/cm_artigos/cm7_29.pdf . Acesso em 12 de fev de 2010.

_____ *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 3.ed., São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção questões da nossa época; v. 84)

GOMES, Ana Lígia. *A atuação dos conselhos de políticas e de direitos*. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social: Módulo IV: O trabalho do Assistente Social e as políticas públicas: Brasília: CEAD/UNB/CFESS/ABEPSS, 1999.

GONÇALVES, Kildare Carvalho. *Direito Constitucional Didático*. 6. ed., Rio de Janeiro: Del Rey, 1999.

HUMENHUK, Hesterston. *O direito à saúde no Brasil e a teoria dos direitos fundamentais*. Texto extraído da Jus Navigandi. Disponível em: [http:// jus2. uol.com.br/doutrina/texto. asp\?](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=4839) Id=4839. Acesso em: 28 de fev. 2010.

JOVCHELOVITCH, Marlova. *O processo de descentralização e municipalização no Brasil*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 56. São Paulo: Cortez, 1998.

LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. *Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos*. Texto extraído da Jus Navigandi. Disponível em: [http:// jus2. uol.com.br/doutrina/texto. asp\?](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=3241) Id=3241. Acesso em: 24 de fev. 2010.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 13 ed., rev. , atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 3 ed., rev e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 24 ed., rev e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed., rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na administração pública*. 1.ed., 1.reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

REISSINGER, Simone. *Aspectos Controvertidos do Direito à Saúde na Constituição Brasileira de 1988*. 118f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

SCHEVISBISKI, Renata S. *Os Conselhos Gestores e a lógica da institucionalização da participação política na esfera pública*. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/sepech/arqtxt/resumos-anais/RenataSchevisbiski.pdf> Acesso em: 28 de fev. 2010.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16 ed., rev e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

STEIN, Rosa Helena. *A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão conceitual)*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 54, São Paulo: Cortez, 1997.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 25092, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/11/2005, DJ 17-03-2006 PP-00006 EMENT VOL-02225-03 PP-00407. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000009277&base=baseA cordaos>. Acesso em 26 out. 2010.

TURRA, Marcelo Dealtry; LOPES, Carlos Côrtes Vieira. *Direito à saúde como direito de cidadania: Alguns aspectos práticos*. Texto extraído da Jus Navigandi. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=7648>. Acesso em: 24 de fev. 2010.

VANONI, Daniel Bofill. *Os direitos sociais na Constituição Federal de 1988. Em busca de um modelo dogmático de tutela judicial dos direitos fundamentais de segunda dimensão*. Texto extraído da Jus Navigandi. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=11318>. Acesso em: 28 de fev. 2010.

WESTPHAL, Márcia Maria; ALMEIDA, Eurivaldo Sampaio de (orgs). *Gestão de Serviços de Saúde: Descentralização, Municipalização*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001. (Acadêmica:37)

APÊNDICE

Atas das Reuniões do Conselho Municipal de Caratinga– 2009

Ata	Data de reunião	Pauta	Matéria
34/09 O	29/01/1009	Apresentação do planejamento das ações 2009-1012	Ações detalhadas de modo a acompanhar o cumprimento das mesmas, tornando eficaz os serviços prestados pela Secretaria Municipal de saúde
		Relatório das primeiras ações	Apresentação e após discussões e sugestões foi aprovado.
		Prestação de contas / “Saúde em Casa”- 2007	Não foi apresentado, pois não ficou pronto a tempo
		Mutirão da Dengue	Apresentação, e proposta de intensificação da prevenção para o ano de 2009, visto que, muitas das ações não foram realizadas, planejamento deve ser revisto, previsto e reestruturado.
		Mutirão de Limpeza/unidades de saúde	Assunto tratado junto ao mutirão da dengue, planejamento deve ser revisto, previsto e reestruturado.
		Projeto/aquisição de equipamentos UTI/adulto	Apresentação elaboração conjunta do Hospital e Unec
		Palavra livre	Pedido de verificação no Regimento interno com relação o processo de substituição de conselheiro que se tornar servidor público (próxima reunião)
		35/09 O	18/02/2019
Discussão sobre o número de reuniões mensais do CMS	Foram apresentadas três propostas e que após discussão ficou decidido que será realizada uma reunião ordinária por mês e caso seja necessário haverá reuniões extraordinárias.		
Prestação de contas das resoluções n. 1301/2007, 1133/2007 e 1473/2008	Apresentação dos recursos liberados em favor da Clirenal (prestação segue as normas da Resolução n. 1066 e do Dec. 44761/2008, após discussão e questionamentos, foi aprovada.		
Conselhos Comunitários de Saúde / discussão	O vice-presidentes sugeriu a formação de uma comissão formada por um representante de cada seguimento para estudar o assunto e oferecer propostas		
Plano de Intensificação de prevenção da Dengue /2009/ aprovação	Plano prorrogado pois o recurso de 2008 não foi gasto.,		
Palavra Livre	Necessidade de sede própria para o conselho;		

			Necessidade de apoio técnico e logístico ao Conselho; Cobrança de resposta ao relatório de saúde mental; Reclamação sobre questões discutidas e não solucionadas como cotas pré-natal; Necessidade de cota de medicamentos excepcionais para farmácia municipal e colocação de profissionais para treinamento, evitando assim, a falta de informações nas organizações do processo.
36/09 O	11/03/2009	Prestação de contas / "Saúde em Casa"/2008	Tem duas partes esta prestação, a de metas já foi feita, a contábil está sendo providenciada, ficando para próxima reunião.
		Preenchimento das vagas do Conselho	Discussão do artigo 9º parágrafo 3º do regimento interno, está havendo problemas na composição do conselho em termos de usuários e trabalhadores da área, houve discordância na interpretação do artigo em relação ao irregularidade na composição do conselho, nada ficou resolvido.
		Conselhos Comunitários de Saúde (Informações)	Informações, reunião não aconteceu, melhor aguardar a próxima composição do conselho.
		Palavra Livre	Presença do Promotor de Justiça Dr Daniel que parabenizou o conselho por sua participação no controle social do município, solicitou cópias da ata para acompanhar melhor o andamento dos trabalhos.
37/09 O	07/04/2009	Reunião ordinária mensal para apreciação e aprovação do Plano de contingência para a Dengue	Informações sobre o plano lançado pela Secretaria de Estado de Saúde Resolução n. 1788 de 18/01/2009. Apresentado e aprovado
37-B/09	07/04/2009	Plano Municipal de Contingência da Dengue (termo de compromisso)	Plano já foi aprovado devido a urgência.
		Inclusão de equipes de saúde bucal (PSFs)	Informações, já há 10 equipes a meta é de haver 23 até o final do ano, sendo que, destas 11 será na zona rural. Após discussões foi aprovada.
		Atualização da equipe do Projeto NASF (aprovação)	Devido a dificuldade em se encontrar um profissional em saúde mental a composição foi alterada: 01 assistente social, (02) farmacêuticos, (02) psicólogos, 01 fisioterapeuta e 01 terapeuta ocupacional. Apresentação em conselho.

		Regimento Interno (discussão do art. 9º parágrafo 3º)	Esclarecimentos dados pelo assessor jurídico do conselho explicou que o regimento não tem a obrigação de prever todas as situações e, colocou que realmente o artigo mostra que o conselheiro que tiver cargo municipal deve deixar o conselho. Apresentou o artigo 35 que trata dos casos omissos. sendo assim a funcionária pública permanece após votação no cargo.
		Palavra Livre	Não houve manifestação
38/09 E	24/04/2009	Projeto de construção da Unidade de controle de zoonoses microrregional e aquisição de equipamentos	Objetivo controlar a população canina e animais sinatrópicos. Construção será no Parque de exposições João da Costa Mafra. Apresentação do projeto.
		Plano Municipal de investimento na atenção primária à Saúde (PM IAPS)	Apresentação do Plano que ficará sob a responsabilidade de Caratinga o acompanhamento das microrregião.
		Projeto de ampliação de equipes de saúde da família (distrito de Santa Efigênia)	Apresentação do projeto e aprovação.
		Projeto de ampliação de equipes de saúde da Família Bairro Salatiel)	Apresentação do projeto e aprovação
39/09 O	13/05/2009	Plano Diretor de Atenção Primária à Saúde	Apresentação para ser implantado em 2 anos.
		Farmácia Popular	Programa desvirtuado, necessidade de acionar a promotoria e a vigilância pública com objetivo de alertar sobre os vícios e erros cometidos.
		Relatório Gestão 2008	Apresentação, discussão e aprovação.
		Prestação de contas/ Recursos saúde/2008	Apresentação do 1º,2º/3º e 4º trimestre, aprovação do 2º e do 3º e pedido de desmembramento do 1º e 4º para apreciação na próxima reunião
		Palavra Livre	Nomeação de novo conselheiro pelo dec. N. 240/2009 de 06/05/2009
40/09 E	22/05/2009	Projeto de Ampliação de mais 13 equipes de estratégias saúde da família	Apresentação devido a urgência, aprovação.
41/09 O	10/062009	Prestação de contas 4º Trimestre de 2008 e 1º de 2009	Contador da prefeitura colocou que a SIOPS/2008 foi aprovada pelo Tribunal de Contas, mas o Conselho manteve a decisão do desmembramento, ficando para a próxima reunião a apresentação.
		Representação judicial /Farmácia Popular	Apresentação do Dossiê para que seja levado a promotoria. Aprovação
		Comissão Municipal de Acompanhamento e Avaliação do	Apresentação de cópia da Portaria n. 010/2009 gestão 2009/2012.

		Programa "Prefeito Amigo da Criança" (indicação de 01 conselheiro)	Conselheiros que demonstraram interesse em compor a comissão da pastoral da criança, núcleo do câncer e Amac.
		Palavra Livre	Não houve manifestação.
42/09 E	22/06/2009	Prestação de contas da Resolução n. 661/2009/ Programa Saúde em Casa	Apresentada, discutida e aprovada.
		SISPACTO/2008/ metas não alcançadas	Apresentado e aprovado.
43/09 O	08/07/2009	Ampliação de equipes de saúde bucal (retificação)	Projeto precisou ser alterado por não tratar de inclusão e sim ampliação e, também pela necessidade de constar as localidades. Ratificaram a aprovação do dia 07/04/2009
		Prestação de contas do 4º trimestre de 2008 e 1º trimestre de 2009	Apresentação e aprovação
		Conferência Municipal de Saúde	A última foi em julho de 2007, comissão formada por: 01 prestador, 2 usuários, 1 governo, 1 trabalhador para se reunir dia 20/07/2009 para discussão.
		Palavra Livre	Discussão do artigo 35 do regimento interno, aprovação. Desligamento de conselheiro trabalhador por infringir o disposto no artigo 9º do regimento. Presidente interino chamou a atenção para o compromisso com o controle social, é preciso assiduidade e pontualidade.
44- A/09 O	05/08/2009	Plano de Ação em Vigilância Municipal para 2009	Apresentação, aprovação.
44-B/09	05/08/2009	Plano de Ação em Vigilância Municipal para 2009 (aprovação)	Aprovação já realizada na ata 44-A, foi assinada após análise e aprovação.
		Implantação do Plano Diretor/atenção primária	Apresentação do plano que após análise e consolidação geral do município será apresentado ao conselho para apreciação. Convite para participação dos conselheiros na 4ª oficina a ser realizada, mas sem data definida.
		Implantação da UPA (Unidade de Pronto Atendimento)	Apresentação do interesse do município em se candidatar. O projeto será elaborado e submetido à aprovação do Conselho.
		Conferência Municipal de Saúde	Apresentação do trabalho, já foram realizadas 3 reuniões Tema: Saúde: Controle Social Eixos: controle social; vigilância sanitária; atenção primária, atenção secundária com abordagem na terciária.

45/09 O	09/09/2009	Posse dos novos Conselheiros	Nomeados pelo decreto executivo n. 325/09 o mandato se encerrará dia 15/05/10. Foram empossados: 4 trabalhadores da área, 1 usuário e 1 governo.
		Prestação de contas das Resoluções n. 661/2005 (programa Saúde em Casa Anexo III), 1237 /2007 (Anexo IV Construção do PSF/SES Santa Zita), 1463/2009 (Anexo I- ações de controle da Dengue)	Após discussões, questionamentos e esclarecimentos prestados foram aprovados.
		Projeto de Implantação do núcleo de atenção microrregional de DST/AIDS	Apresentação, prestação e esclarecimentos quanto aos questionamentos o plano foi aprovado.
		Implantação do Plano Diretor/atenção primária	Informação da 4ª oficina da PDAPS realizada nos dias 01 e 02 de setembro será realizada nova, mas sem definição de data.
		Conferência Municipal de Saúde	Informações e distribuição para análise e apreciação dos seguintes documentos: regimento geral da conferência, relação das subcomissões, programas das conferências e das subconferências a ser realizadas.
46/09 O	14/10/2009	Posse de novos conselheiros	Decreto executivo n. 359/2009 de 28/09/2009 representantes dos usuários
		Projeto CAPS AD (aprovação)	Apresentação, discussão e aprovação por unanimidade.
		Conferência Municipal de Saúde	Será realizada no final de março ou início de abril de 2010.
		Eleição da Comissão Executiva (discussão)	Próxima reunião.
		Tratamento fora do Domicílio- TFD	Esclarecimentos- convocou o promotor que informou não haver denúncias. O transporte melhorou, a reclamação mais freqüente é sobre os acompanhantes.
		Palavra Livre	Cobrança de respostas sobre o documento de saúde mental; Informações sobre o comitê de gripe suína e dengue; Solicitação de inclusão sobre informações sobre o Nasf e denúncia sobre a farmácia popular.
47/09 O	11/11/2009	Informações NASF	Apresentação sobre os objetivos, pilares de atendimentos.
		Relatório Saúde Mental	Apresentação do relatório, esclarecimentos e discussões, aprovação.
		Eleição de Comissão Executiva	Caso omissis, suplente pode

			votar? Por unanimidade abriu-se precedente para o voto de suplente
		Palavra Livre	Não houve manifestação
48/09 O	09/12/2009	Prestação de Contas " Saúde em Casa" jan/ago 2009	Apresentação, discussão, votação que após realizada, foi pedido para que fosse registrado os nomes dos conselheiros que foram contra a aprovação.
		Posse Diretoria Executiva	Posse de acordo com o artigo 22 do regimento interno, mandato de 01 ano.
		Confraternização	

ANEXO