

Artigo

A participação social no conselho municipal de saúde de Ribeirão Preto/SP analisada a partir da teoria habermasiana

Social participation in the municipal Council of health of Ribeirão Preto/SP parsed from Habermas's theory

Natanael Gomide Junior

Bacharel em Ciências Sociais pela UFSCar
junioorgomidee@gmail.com

Resumo: Este artigo pretende discutir questões atinentes a participação social no Conselho Municipal de Saúde de Ribeirão Preto/SP, à luz dos pressupostos teóricos de Jürgen Habermas. O principal objetivo do estudo aqui apresentado é entender a atuação e influência dos membros da sociedade civil nas deliberações. Para isso, recorreremos à análise de 23 atas, com recorte temporal de 2015 a 2016. O enfoque foi a vocalização dos atores sociais, que nos permitiu inferir suas respectivas influências de participação neste conselho. O estudo aponta para uma baixa institucionalização do Conselho e uma participação preponderante da sociedade civil neste Conselho, apesar da maior parte das vocalizações serem concernentes à organização interna. Podemos verificar também que este Conselho Municipal de Saúde, parece ser mais retroativo do que propositivo, visto que, apresenta mais denúncias do que demandas. Ademais disso, pudemos verificar que o conselho se apresenta como um importante espaço de promoção de *accountability*.

Palavras-chave: Democracia Deliberativa; Teoria da Ação Comunicativa; Participação Social.

Abstract: This article will discuss issues related to social participation in the municipal Council of health of Ribeirão Preto/SP, in the light of theoretical assumptions of Jürgen Habermas. The main objective of the study presented here is to understand the role and influence of the members of civil society in the deliberations. For that, we turn to the analysis of 23 minutes, with timeframe of 2015 to 2016. The focus was the vocalization of the social actors, which allowed us to infer their respective influences of participation in this Council. The study points to a low institutionalization of Council and a leading civil society participation in this Council, although most of the vocalizations are concerning the internal organization. We can

verify that this municipal health Council seems to be retroactive more than intentional, since it features more complaints than demands. Besides that, we saw that the Council presents itself as an important space for the promotion of *accountability*.

Key-Words: Deliberative Democracy; Communicative Action Theory; Social Participation.

Introdução

A sociedade civil brasileira, historicamente, é descrita como amorfa, débil, e inconsistente. Diante disso, sempre houve na trajetória política brasileira, uma forte rejeição à participação social nos negócios públicos. Esse “povo” deveria ser organizado hierarquicamente de cima para baixo, as minorias inteligentes deveriam impor sua influência sobre maiorias intelectualmente inferiores. Essa massa cega e amorfa, nunca foi o bastante para se auto representar (PÉCAUT, 1990).

O contexto em que ocorreu o processo de colonização, atuou como determinante, para que o estado brasileiro precedesse a sociedade civil, e permanecesse como o agente regulador das relações sociais no período colonial, e nos regimes subsequentes, com características de um estado autoritário, que resultou também de uma ordem social e econômica também autoritária, fortemente ancoradas sobre setores populares com baixa propensão organizativa e pouco envolvimento com a política. Desde o período colonial, as mudanças que ocorreram tanto no estado, quanto na estrutura social não tiveram a sociedade civil como principal protagonista, mas ocorreram sob a tutela do estado, sob forte influência do contexto externo. Dessa forma, o estado brasileiro exerceu expressivo papel na organização da economia, e na estrutura das relações sociais. As decisões políticas excluíram continuamente as esferas mais desfavorecidas da população brasileira, que não construíram, de forma ampliada e disseminada, uma cultura de organização e mobilização (CUNHA, 2009).

A formação do Estado brasileiro, já independente de Portugal, refletiu os arranjos sociais e políticos existentes, ou seja, foi um processo negociado entre grupos da elite, sem a participação popular. O exercício do poder político esteve restrito a cerca de 1% da população brasileira, que possuía poder econômico e educação, ficando a grande maioria da população ausente das discussões e das decisões sobre questões locais, regionais ou nacionais de qualquer relevância. A instalação da República, pouco

alterou o grau ou o tipo de participação política, ainda que, tenha ampliado o sufrágio ligeiramente. A regionalização dos partidos políticos trouxe consigo a defesa de oligarquias rurais e deu origem a práticas políticas que se perpetuaram ao longo do tempo, como a manipulação dos eleitores através dos “currais eleitorais”, a compra de votos, a distribuição de favores e a ocorrência de fraudes eleitorais, que contribuíram para que se estabelecesse uma imagem bastante negativa quanto à participação política no país. Dessa forma, podemos dizer que as relações entre o estado e a sociedade brasileira, tem sido marcada ou pela exclusão dos atores da sociedade civil ou pela tentativa de controlá-los (CUNHA, 2009).

A década de 90 se constitui como um momento de guinada da participação social na formulação e gestão das políticas públicas. É nesse período que os conselhos municipais são instituídos, materializando os artigos previstos na então recente constituição federal de 1988, que possui como fundamentos do sistema de governo do país, a soberania e a cidadania. A cidadania, a partir desse novo arcabouço institucional, pode ser desempenhada por meio de representantes eleitos, ou seja, por meio do sufrágio universal com o voto direto e secreto e também por meio de uma inovação institucional: a participação direta na gestão dos negócios públicos, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei. No tocante à saúde, tema central deste trabalho, o inciso III do artigo 198 prevê: “participação da comunidade”. Deste modo, segundo *Avtizer e Pereira* (2005), é o desenho institucional da constituição federal de 1988, que “abriu” espaços para o surgimento das instituições participativas.

O retrato da participação da sociedade civil brasileira no processo de construção é repleto de contradições e fragmentações. A estrutura estatal, de desenho autoritário, permanece fortemente inalterado e resistente, aos menores impulsos participativos (DAGNINO, 2002). A sociedade brasileira é extremamente complexa, contraditória, e atravessada por ambivalências de todos os tipos. Dessa forma, somos uma sociedade, no qual a descoberta da lei e dos direitos, convivem tranquilamente, com uma invisibilidade feita de violência, preconceitos e discriminações, em que há uma confusão entre direitos e privilégios e no qual a experiência democrática coexiste com as práticas mais autoritárias (TELLES, 1994).

A proposta deste trabalho é basicamente discutir a influência da sociedade civil neste conselho. Com vistas a atingir este objetivo, recorreremos a análise das atas,

em termos qualitativos e quantitativos, do período de janeiro de 2015 a dezembro de 2016, totalizando 23 atas analisadas. Nossa proposta é entender se a sociedade civil – uma categoria atravessada por múltiplos interesses – pode se constituir enquanto entidade autônoma e combativa, frente, principalmente, aos membros estatais neste conselho, visto que os conselhos de política em um geral, são fortemente dependentes da vontade e do projeto político vigentes.

Para se inferir o protagonismo de cada ator social representado no conselho, acreditamos, em consonância com o argumento de *Almeida* (2009), que o número de falas é uma variável de suma importância, visto que quanto maior o nível de discussão antes do momento que precede o voto, mais se aproxima do ideal deliberativo de interatividade e pluralidade de discurso. Ainda segundo *Almeida* (2009), é primordial conhecer também, se as falas expressam denúncias ou demandas, daqui, podendo inferir se o conselho é mais propositivo ou reativo em sua atuação. Outra variável importante que adotamos neste trabalho é a contestação assumida, enquanto contraposição à agentes governamentais. Essa variável também é imprescindível, dado que os conselhos de políticas em um geral, são fortemente dependentes da vontade política do governante em exercício. Dessa forma, a partir dessa variável, podemos inferir o relativo grau de autonomia ao qual se encontra o Conselho Municipal de Saúde aqui tratado, e também, não obstante, a presença de diversos e conflitantes discursos como prática de valorização da alteridade e do encorajamento democrático.

Para organizar essa discussão estruturamos este artigo da seguinte forma: na primeira seção discutimos os pressupostos teóricos sociais e políticos *habermasiano*: a teoria da ação comunicativa e a teoria democrática deliberativa, trazendo também ao debate os principais autores, conceitos e controvérsias presentes nessa linha teórica. Numa tentativa de entender e explorar o contexto empírico a partir da teoria, na segunda seção, apresentamos o estudo de caso, e concluímos com as considerações finais.

A Teoria da Ação Comunicativa

Tomamos como marco referencial teórico aqui neste trabalho *Jürgen Habermas*, em especial, sua teoria da ação comunicativa, entendida como fundamental para a compreensão das nuances envolvidas nas vocalizações dos diferentes atores sociais

abrangidos no conselho municipal de saúde. É importante salientar também, que *Habermas* parte de uma teoria social para a formulação de uma teoria política democrática: a deliberativa.

Habermas é herdeiro da Escola de Frankfurt e conseqüentemente da teoria crítica alemã. Assim o sendo, acredita e vê com pessimismo o crescente uso instrumental da razão na modernidade, seja por meio da administração do estado, do poder ou da monetarização. Como solução frente à essa nova realidade, *Habermas* enxerga na comunicação uma forma de emancipação social que libertaria os indivíduos das amarras de um agir egoísta pautado pelo dinheiro, pelo poder, pela burocratização, massificação e dominação.

Habermas rompe com o paradigma da consciência, paradigma esse que abrange o período histórico da modernidade, no qual há uma aceleração do processo histórico, avanços técnico científicos, um alargamento constante do horizonte do futuro. Dessa forma, a filosofia da consciência centrada no sujeito, ficou caracterizada por uma racionalidade que converteu todos os entes do mundo em objetos manipuláveis e de conhecimento onde “tudo e todos são cobiçados como objetos de domínio”. Estaríamos colhendo os “frutos” negativos dessa ênfase exacerbada no sujeito, visto que, a modernidade absolutizou o sujeito, mas não conseguiu capacitá-lo para enfrentar as tecnologias complexas provenientes de suas próprias criações. A individuação aqui no paradigma da consciência, aponta para uma construção da identidade a partir da auto referência de um sujeito que sabe a si mesmo, ou seja, que se constitui com base na auto interpretação de sua própria subjetividade, não levando em consideração o referencial de sua inter-relação com os outros. Ocorre então, uma reificação, ou coisificação dos entes e das relações interpessoais como um todo, visto que saber-se a si mesmo remete a uma estrutura monológica do pensar e do agir. Diante disso, o que se torna apenas importante é a obtenção dos meios para se atingir os fins objetivos, como por exemplo, o sucesso individual e o progresso, sem se levar em conta a mediação linguística com os outros indivíduos que participam da comunidade. *Habermas* argumentou, então, que o saber-se a si mesmo é gerado intersubjetivamente através das interações comunicativas (FERREIRA, 2000).

A partir do agir comunicativo, o indivíduo vai se colocar numa relação interpessoal que possibilita relacionar-se consigo mesmo a partir da perspectiva do outro “alter ego”.

Dessa forma, Habermas propõe a superação da individuação concretizada a partir de uma racionalidade monológica, centrada objetivamente no sujeito, pela individuação obtida através de uma racionalidade dialógica, que exige uma mediação discursiva para toda pretensão de validade. A linguagem na visão *habermasiana*, é um *medium* intranscendível de todo sentido e de toda validade, uma vez que está na base de todo agir, argumentar e pensar. Habermas acredita que o *medium* linguístico possibilita a integração de um indivíduo na comunidade, já que para o autor, os processos de individuação e socialização são articulados simultaneamente, e ambos, estruturados pela linguagem. Ainda segundo o autor, somente na medida em que crescemos dentro de um ambiente social, podemos constituir-nos como indivíduos capazes de agir de maneira responsável e desenvolver – pelo caminho da internalização dos controles sociais, ou da rede de expectativas normativas – a capacidade de seguir por conta própria as expectativas tidas como legítimas ou de ir contra elas (FERREIRA, 2000).

O agir comunicativo é quando os atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e de só perseguir suas respectivas metas sob a condição de um acordo ou uma negociação sobre a situação e as consequências que são esperadas. Os processos de entendimento mútuo aqui visam sempre um acordo que depende do assentimento racionalmente motivado ao conteúdo de um proferimento realizado pelo locutor. Dessa forma, o acordo não pode ser imposto à outra parte e não se pode extorquir o adversário por meio de manipulações: “O ato de fala de um só terá êxito se o outro aceitar a oferta nele contida, tomando posição afirmativamente, nem que seja de maneira implícita, em face de uma pretensão de validade em princípio criticável” (HABERMAS, p. 165, 2003).

Fica perceptível então, que a formação de consenso é imprescindível no agir comunicativo. Se os participantes chegam ou não a um acordo é algo que se avalia em cada caso pelas tomadas de posição pelo sim ou pelo não, com os quais um destinatário aceita ou rejeita as pretensões de validade erguidas pelo falante. Diante disso, o agir comunicativo pode ser entendido como um processo circular no qual a ator ocupa duas “posições”: ele é o iniciante, que domina as situações por meio de ações imputáveis, ao mesmo tempo, também o produto das tradições nas quais se encontra, dos grupos solidários aos quais pertence e dos processos de socialização nos quais se cria/se criou (HABERMAS, 2003). Todo ato de entendimento pode então ser entendido como parte

de um processo cooperativo de interpretação que têm como finalidade a obtenção de definições da situação que podem ser intersubjetivamente reconhecidas (HABERMAS, 1992).

A teoria *habermasiana* diferencia dois “polos” que estão imbricados na sociedade: o Mundo da Vida e o Sistema. O Mundo da Vida é o ambiente cotidiano dos indivíduos, são as sensações, os sentimentos, os acontecimentos, a cultura. É o espaço no qual os indivíduos agem e se defrontam com suas ações e reações na dinâmica das relações interpessoais. O Mundo da Vida é constituído por três esferas: a cultura, que são o acervo do saber do indivíduo, a herança das tradições nos quais os indivíduos estão inseridos; a sociedade, o local das ordens legítimas e a personalidade, que são as competências individuais. Essas três “esferas” seriam as responsáveis por garantir a integração social (AMARAL, 2015).

O Mundo da Vida constitui o contexto da situação de ação, ao mesmo tempo em que fornece os recursos para os processos de interpretação com os quais os participantes da comunicação procuram suprir a carência de entendimento mútuo que surgem em cada situação de ação. Para os agentes comunicativos executarem seus planos de ação em bom acordo, com base numa situação de ação definida em comum, eles necessitam se entender acerca de algo no mundo objetivo, por meio de representações (ou pressuposições) de estados e acontecimentos; no mundo social, quando o falante se refere as interações legitimamente reguladas; no mundo subjetivo, por meio da manifestação de vivências, ou seja, a auto representação (HABERMAS, 2003).

O Mundo da Vida aparece como um depósito de auto evidências ou de convicções inquestionadas. Os agentes comunicativos nas interações em que estabelecem cotidianamente se movem sempre no horizonte que é o seu mundo de vida, de onde não podem sair. O Mundo da Vida é a totalidade de vivências aos quais somente o indivíduo tem acesso privilegiado, visto que possui elementos que não são compartilhados com o mundo objetivo e com o mundo social. As estruturas do Mundo da Vida, dessa forma, fixam e estabelecem as formas de intersubjetividade e de entendimento possível. O Mundo da Vida é o lugar transcendental no qual o falante e o ouvinte “saem” ao encontro (HABERMAS, 1992).

A interpretação da situação se baseia no acervo de saber que um ator já dispõe em seu mundo da vida, sendo que toda situação é definida e “dominada” com ajuda desse

acervo de saber. Uma situação representa um fragmento do Mundo da Vida delimitado em vista de um tema, e um tema surge em relação com os interesses e fins de ação de pelo menos um implicado (HABERMAS, 1992). O mundo da vida, então, seria o “reprodutor” da ação comunicativa, do agir orientado para o entendimento.

Em oposição ao agir comunicativo, centrado na formação do acordo e de consensos, há o agir estratégico, que são ações orientadas exclusivamente para o sucesso, ou seja, para as consequências de seu agir. Aqui os indivíduos tentam alcançar os objetivos de sua ação influenciando externamente, por meio de “armas ou bens, ameaças ou seduções” sobre a definição da situação ou sobre as decisões (HABERMAS, 2003).

É por meio do agir estratégico, orientado para o sucesso que age o Mundo do Sistema, que é a esfera das finanças e do poder administrativo do estado, que se autorregulam. O mundo sistêmico retrata o materialismo e a racionalidade técnica instrumental, coercitiva e impositiva que age unicamente com fins estratégicos. Aqui nesse modelo, a linguagem é utilizada para enganar o outro sobre a realidade da sociedade. É aí que emerge uma patologia social moderna: a colonização do mundo da vida. As práticas cotidianas dos indivíduos, os sentimentos, a cultura está cada vez mais permeada por uma lógica monetarizada e burocratizada, se refletindo em um individualismo e consumismo exacerbado. Aqui, o dinheiro e o poder substituem a comunicação interpessoal entre os indivíduos. Dessa forma, no mundo moderno, o Mundo da Vida passa de central para periférico, a partir do processo de colonização do mundo da vida (AMARAL, 2015).

Diante disso, a colonização do Mundo da Vida, advém das forças do sistema econômico, e do mercado, acrescidos da atuação administrativa do estado sobre a sociedade. O Estado e o Mercado seriam os responsáveis pelos desvios do auto entendimento dos cidadãos, já que aniquilam o conhecimento sobre o papel de cada ator social, como mobilizador e transformador do mundo. A solução para isso seria o discurso comunicativo, o principal emancipador e veículo para as transformações sociais (AMARAL, 2015).

Entrando propriamente na questão da racionalidade dos atos de fala, Habermas argumenta que a racionalidade é em suma, uma disposição dos sujeitos capazes de linguagem e ação, que se manifesta em formas de comportamento e são suscetíveis de ajuizamento crítico. Dessa forma, só podemos considerar racional, os pronunciamentos que são passíveis de crítica, que são acessíveis a uma crítica objetiva a partir do momento

em que o locutor profere um enunciado levantando uma pretensão de validade que pode ser aceita ou rechaçada pelo ouvinte. A racionalidade de uma emissão ou manifestação depende também da confiança do saber que “encarnam”. (HABERMAS, 1992).

Em suma, *Habermas* vê na linguagem a resolução para problemas de integração social, de colonização do mundo da vida pelo poder administrativo e econômico, da carência de entendimento mútuo amplamente presente nas sociedades contemporâneas. *Habermas* nos lembra da importância do diálogo e da argumentação, da importância da empatia e do entender-se, a si mesmo e aos outros.

Democracia Deliberativa

Partindo da teoria social *habermasiana*, que identifica um processo crescente de colonização do mundo da vida no mundo moderno, a linguagem não é vista somente como forma de emancipação social, mas também como meio para a resolução de conflitos ético-morais e a construção de legitimidade das decisões públicas, sempre, por meio do debate, argumentação e contra argumentação na esfera pública. É partindo da teoria social, que *Habermas* formula sua teoria política democrática: a deliberativa, que vê no uso da linguagem e da argumentação na esfera pública política a legitimidade das decisões públicas.

Cabe ressaltar, primeiramente, que *Aristóteles* foi o primeiro teórico a defender o valor do processo no qual os cidadãos publicamente discutem e justificam suas leis uns aos outros. O autor argumentou que os cidadãos comuns decidindo juntos conseguiriam alcançar uma melhor decisão do que os especialistas agindo sozinho (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

O termo deliberação possui dois significados em sua origem etimológica, “ponderar, refletir” – em consonância com a teoria democrática mais atual –, e também “decidir, resolver” – ligado à Rousseau. O processo deliberativo pode então, ser dividido em dois “paradigmas”: o referente a ideia de decisão, pautado pelo pensamento de Rousseau e o da ideia de argumentação, em consonância com o pensamento de *Habermas*, *Cohen*, *Melucci*, *Bohman*. O modelo *decisionístico* remonta ao pensamento de *Weber* no século XX, onde ocorria ceticismos em relação a debates envolvendo tradições culturais distintas, ou seja, a pluralização cultural se constituiria enquanto obstáculo a resolução de

conflitos culturais. Nesse modelo, há um pensamento de que a complexidade administrativa seria contraditória a participação e argumentação de indivíduos com culturas distintas. Em convergência a esse pensamento, *Schumpeter* também descarta a argumentação na política, acreditando, que a democracia deveria se reduzir a escolha de representantes por meio do voto. (AVRTIZER, 2000).

Dessa forma, o modelo *decisionístico* de decisão, hegemônico na primeira metade do século XX, acredita que: as diferenças culturais não podem ser resolvidas por meio da argumentação; existe uma inter relação entre administração não participativa, e a preservação da complexidade; o processo eleitoral consiste na aferição de preferências individuais pré formadas. Esse modelo só começa a perder força, com a circulação e recepção das teorias de *Habermas* e *Rawls*, a partir da década de 1970. Em *John Rawls*, o problema central das sociedades contemporâneas seria a diferença de concepções entre os indivíduos acerca de seus valores e concepções morais. Já a concepção *habermasiana*, rejeita o pressuposto de que a vontade da maioria pode se auto legitimar na política moderna, e o pressuposto de que é possível barganhar em torno de interesses pré- estabelecidos. (AVRTIZER, 2000).

Segundo *Gutmann* e *Thompson* (2004), o alvo principal da democracia deliberativa é providenciar uma concepção para lidar com os desacordos morais na política. Ainda segundo os autores, os propósitos da democracia deliberativa são: a promoção de legitimidade das decisões coletivas, respondendo à uma das fontes de desacordo moral: a escassez de recursos, que tornam as difíceis escolhas dos políticos mais aceitáveis; o encorajamento do espírito público das diferentes perspectivas nos resultados públicos, respondendo à uma outra fonte de desacordo moral: a generosidade limitada, dessa forma, o estímulo ao espírito público nas decisões coletivas, tornariam os indivíduos mais altruístas. Outro propósito da democracia deliberativa é promover o respeito mútuo nos processos decisórios, respondendo à outra fonte de desacordo moral: os valores morais incompatíveis entre os indivíduos, assim sendo, a deliberação consegue ajudar os participantes a reconhecer o mérito que seus oponentes reivindicam em cada proferimento. A democracia deliberativa ajuda também a corrigir erros, respondendo à outra fonte de desacordo moral: o entendimento incompleto. Portanto, os fóruns de deliberação providenciam uma oportunidade para avançar no entendimento individual e coletivo, sendo que nesses espaços de negociação, os cidadãos conseguem melhor

visualizar o que eles querem. Assim sendo, o significativo valor da deliberação é o ato de justificar leis e políticas públicas para pessoas que estão no “limite” delas.

Segundo *Habermas*, o âmago da política deliberativa consiste de uma rede de discursos e negociações, ao qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, morais e éticas, que são os problemas acumulados de uma fracassada integração funcional, moral e ética da sociedade. A necessidade de coordenação funcional, que surge nas atuais sociedades complexas, não pode mais ser suprida através do modelo simples da divisão do trabalho ou da cooperação entre indivíduos e coletividades – aqui, em clara contraposição à teoria social *durkheimiana*. Dessa forma, segundo o autor se faz necessário, mecanismos de regulação indireta do sistema administrativo (HABERMAS, 2003).

A teoria do discurso do autor conta com a intersubjetividade de processos de entendimentos, situada em um nível superior, os quais se realizam através de procedimentos democráticos ou na rede comunicacional de esferas públicas políticas. Essas comunicações destituídas de sujeito – que acontecem dentro e fora do complexo parlamentar – formam arenas nas quais pode acontecer uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de matérias relevantes para toda a sociedade e que precisam de regulamentação. O fluxo comunicacional aqui é o que garante a transformação do poder produzido comunicativamente, e da influência adquirida através da publicidade, em poder aplicável administrativamente pelo caminho da legislação. Como no modelo liberal, as fronteiras entre estado e sociedade são respeitadas, porém aqui a sociedade civil se distingue tanto do sistema econômico, como da administração pública (HABERMAS, 2003).

Para a teoria do discurso, os processos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como a comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e a lei. Na interpretação liberal, a formação democrática da vontade tem como função única a legitimação do exercício do poder público, dessa forma, o resultado das eleições por si só autorizam a assunção do poder pelo governo. Já na interpretação democrática republicana, a formação democrática da vontade tem como função a constituição de uma sociedade como comunidade política, e manter viva, em cada eleição, a recordação desse ato fundador. Na teoria do discurso:

As estruturas comunicativas da esfera pública formam uma rede ampla de sensores que reagem à pressão de situações problemáticas da sociedade como um todo e estimulam opiniões influentes. A opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode “dominar” por si mesmo o uso do poder administrativo, mas pode, de certa forma, direcioná-la. (HABERMAS, 2003, p. 23).

A ideia de democracia apoiada na teoria do discurso parte de uma sociedade descentrada, que se constitui ao lado da esfera pública política, uma arena para percepção, identificação e o tratamento de problemas de toda a sociedade. Dessa forma, os pressupostos comunicativos que se pretendem fazer-se poder produzido comunicativo, resulta de interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente, e esferas públicas mobilizadas culturalmente (HABERMAS, 2003).

A teoria do discurso considera o sistema político como um sistema de ação ao lado de outros “não o centro, nem o ápice, muito menos o modelo estrutural da sociedade” (HABERMAS, 2003, p. 24). A política deliberativa obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação da opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças a expectativa de uma qualidade racional de seus resultados. Dessa forma, o nível discursivo do debate público se constitui como a variável mais importante nos processos de formação de consenso (HABERMAS, 2003).

O espaço de uma situação de fala, compartilhado intersubjetivamente, abre-se através das relações interpessoais que nascem no momento em que os participantes tomam posição perante os atos de fala dos outros, assumindo obrigações ilocucionárias: “qualquer encontro que não se limite a contextos de observação mútua, mas que se alimenta da liberdade comunicativa que uns concedem aos outros, movimenta-se num espaço público, constituído através da linguagem” (HABERMAS, 2003, p.93).

A Esfera Pública

A esfera pública política *habermasiana* transcende um espaço físico imóvel, sendo caracterizada, como uma estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida através da sociedade civil. É uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco. *Habermas* compara a esfera pública política a “alarmes” dotado de sensores não especializados, porém sensíveis no âmbito de

toda a sociedade capaz de perceber, identificar, tematizar, problematizar e dramatizar os problemas que surgem na sociedade, de modo que os *officials* consigam reconhecê-los e assumi-los de fato como problema a ser solucionado. A esfera pública, na visão *habermasiana*, é um fenômeno social elementar, assim como a ação, o ator, o grupo o é para a teoria social em um geral. Dessa forma, ela não pode ser entendida como uma instituição ou organização (HABERMAS, 2003).

Segundo *Habermas* (2003), a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e opiniões. É nela que, os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicas. Tendo origem a partir das estruturas comunicacionais da sociedade civil, a esfera pública política se reproduz por meio do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural.

As opiniões públicas representam potenciais de influência política, visto que esta última se constitui a partir da luta na esfera pública. Nessa luta por influência política que se dá em primazia na esfera pública, não se aplica somente influência política já adquirida, mas também o prestígio de grupo de pessoas e especialistas que conquistaram sua influência através de esferas públicas especiais, como o caso de membros de igrejas, os literatos e artistas, a reputação alcançada por cientistas. *Habermas* ressalta, porém, que a influência política que esses atores obtêm sobre a comunicação pública, necessitam se apoiar, em última instância, na ressonância ou no assentimento de um público de leigos que possuem os mesmos direitos que eles. Dessa forma, os públicos dos sujeitos privados precisam ser convencidos através de contribuições compreensíveis e interessantes sobre temas que eles sentem como relevantes (HABERMAS, 2003).

Habermas (2003) argumenta que para a esfera pública política preencher sua função que é captar e tematizar os problemas sociais, ela precisa se formar a partir dos contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas. Visto assim, o público da esfera pública política, deve ser recrutado entre a totalidade das pessoas privadas, já que para o autor, afora a religião, a arte e a literatura, somente as esferas da vida “privada” dispõem de uma linguagem existencial no qual é possível equilibrar os problemas gerados pela sociedade.

Podemos inferir assim, que o público dos sujeitos privados ao qual o autor se refere é a sociedade civil. No entender de *Habermas* (2003), o núcleo institucional da sociedade

civil é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, os quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil é a responsável por captar os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e transmitindo-as para a esfera pública política. Também forma o substrato organizatório do público de pessoas privadas que buscam interpretações públicas para suas experiências e interesses sociais, exercendo influência sobre a formação institucionalizada da opinião e da vontade.

Pelo fato das estruturas comunicacionais da esfera pública estarem muito ligados aos domínios da vida privada, a periferia, ou seja, a sociedade civil possui uma sensibilidade maior para com os novos problemas sociais, conseguindo captá-los e identificá-los antes que o centro da política. Dessa forma, em sociedades modernas complexas, a esfera pública representaria uma mediação entre o mundo da vida e o sistema político:

O fluxo do poder regulado pelo estado de direito é anulado quando o sistema administrativo se torna independente em relação ao poder produzido comunicativamente, quando o poder social de sistema de funções de grandes organizações, inclusive dos meios de comunicação de massa, se transforma em poder ilegítimo ou quando as fontes do mundo da vida, que alimentam comunicações públicas espontâneas, não são mais suficientes para garantir uma articulação livre de interesses sociais. (HABERMAS, 2003, p. 120-121).

Habermas, em contraposição à premissa liberal de que alguns assuntos não podem estar abertos a todo tipo de questões e de argumentos - visto que podem dizer respeito as particularidades individuais – argumenta que todos os assuntos a serem regulados pela política necessitam ser discutidos politicamente:

Por isso, falar sobre algo não significa intrometer-se nos assuntos de alguém. Sem dúvida nenhuma, a esfera íntima tem que ser protegida da curiosidade e dos olhares críticos dos outros; todavia, nem tudo o que é reservado às decisões de pessoas privadas deve ser subtraído à tematização pública, nem protegido da crítica. (HABERMAS, 2003, p. 40).

Diante disso, a esfera pública geral é “ilimitada”, no sentido de que seus fluxos comunicacionais não são regulados através de processos, ela se adapta à luta pela interpretação de interesses. Em razão disso, se um assunto é considerado privado dentro de um contexto normativo específico, o indivíduo ou uma coletividade deve desencadear

publicamente uma luta por reconhecimento, no qual os interesses questionados e debatidos podem ser tomados pelas instâncias políticas. O autor cita o exemplo de mães operárias que precisam de algum lugar público – uma creche – para deixar seus filhos durante o trabalho, mas que vivem dentro de um contexto normativo social no qual esse assunto é tido como de foro privado. Pela esfera pública ser “ilimitada” e sensível às demandas provenientes da periferia, ou seja, da sociedade civil, essas mães precisam se engajar em um convencimento público para que esse assunto adquira o status de tema reconhecidamente político (HABERMAS, 2003).

Controvérsias e debates

Em reconhecimento de que o modelo deliberativo é ideal e que podem ocorrer distorções durante os processos discursivos, *Habermas* assume que embora um entendimento discursivo garanta o tratamento racional de temas, argumentos e informações entre indivíduos, necessita e depende de contextos de uma cultura e de pessoas capazes de “aprender”, sendo que as cosmovisões dogmáticas, e os padrões rígidos de socialização, se constituem como obstáculos para um modo de socialização discursivo. Porém, o autor encontra uma saída para esse impasse: o direito, ele seria o responsável por incorporar os momentos que não são levados em conta pelo modelo de “socialização pura”. O direito, então, serve como redutor da complexidade social, e os direitos fundamentais e os princípios do estado de direito aparecem na contraluz do modelo de socialização comunicativa puro. Habermas reconhece que nenhuma sociedade complexa conseguirá corresponder ao modelo de socialização comunicativa pura:

As fontes de participação em comunicações políticas são geralmente escassas, ou seja: o tempo do qual o indivíduo dispõe é exíguo; a atenção prestada aos temas, que têm a sua própria história, é episódica; a disposição e a capacidade de dar contribuições próprias para esses temas é pouca; finalmente, existem enfoques oportunistas, afetos, preconceitos etc., que prejudicam uma formação racional da vontade (HABERMAS, 2003, p. 54).

Habermas é criticado por realizar uma “idealização” da esfera pública burguesa dos séculos XVIII e XIX, se insensibilizando ao problema da exclusão de grupos sociais. Seu modelo de esfera pública reproduz as premissas dos teóricos liberais do contrato social,

sendo assim, a igualdade substantiva não é importante, visto que todos os cidadãos podem discutir como se fossem iguais. Há em sua teoria um modelo utópico da situação ideal de fala, no qual qualquer contribuição pertinente ao debate pode ser apresentada, apenas a argumentação racional é levada em conta e os participantes buscam atingir o consenso. Outras críticas atinentes à Habermas e os demais teóricos deliberativos são a valorização do consenso, desconsiderando que os embates políticos possuem caráter agonístico (combativo) no qual o êxito vale mais que a harmonia, sendo que em muitas das vezes os interesses “falam mais alto” que a razão, e a existência de desigualdades estruturais, que desequilibrariam as interações entre os indivíduos (MIGUEL, 2005).

É convergente entre os teóricos democráticos deliberativos, que a deliberação deva ocorrer em espaços amplos e inclusivos de pessoas virtualmente atingidas pelas políticas ali discutidas, porém, o debate que se coloca é como incluir diferentes segmentos da sociedade – em termos de renda, escolaridade e raça, em uma sociedade marcadamente desigual, como a sociedade brasileira? Visto que essas profundas desigualdades econômicas e sociais deixam profundas sequelas sobre a sociabilidade política, marginalizando-os do centro das decisões políticas que os dizem respeito. Young (2001) argumenta que os teóricos deliberativos tendem a supor que isolar o poder político e econômico é o suficiente para que haja igualdade entre os interlocutores:

Essa presunção não leva em consideração o fato de que o poder social capaz de impedir que as pessoas se tornem interlocutores em pé de igualdade deriva não apenas da dependência econômica e da dominação política, mas também de um sentido internalizado do direito que se tem de falar ou de não falar, da desvalorização do estilo de discurso de alguns indivíduos e da elevação de outros. (YOUNG, 2001, p. 370).

Embora reconheça que a principal virtude da democracia deliberativa seja a promoção de uma concepção da predominância da razão sobre o poder político, Young (2001) aponta alguns problemas na democracia deliberativa. O primeiro deles, seria que a restrição do conceito de discussão democrática somente a argumentação crítica, suporia uma discussão carregada de viés cultural, o que tende a silenciar ou desvalorizar determinadas pessoas ou grupos. A segunda crítica da autora é que os teóricos tendem a supor incorretamente que os processos de discussão que visam ao entendimento

entre as partes têm que necessariamente partir de um elemento comum de entendimento ou de ter como objetivo um bem comum.

Young (2001) ainda salienta que o modelo deliberativo de democracia deriva de contextos institucionais específicos do Ocidente moderno, no qual há um debate científico, parlamentos modernos e tribunais, que são descendentes da filosofia e da política grega e romana. Dessa forma, as instituições deliberativas se tornaram elitistas e exclusivistas, sendo que essas exclusões marcam suas concepções de razão e deliberação nas instituições propriamente, como no estilo retórico que representam. Assim sendo, essas instituições têm sido dominadas pelo sexo masculino, pela raça branca e por classes sociais mais privilegiadas. As normas de deliberação se mostram culturalmente específicas e frequentemente operam como formas de poder que silenciam ou desvalorizam o discurso de alguns. Nessas instituições, o discurso confrontacional é mais valorizado que o discurso tentativo, exploratório ou conciliatório, sendo que na maioria das situações reais de discussão, isso privilegia estilos masculinos de discurso em relação aos femininos “Quando as mulheres chegam a falar nessas situações, tendem a dar informações e a fazer perguntas mais do que afirmar suas opiniões ou iniciar controvérsias” (YOUNG, 2001, p. 372).

O conselho municipal de saúde de Ribeirão Preto

Foi instituído por legislação específica municipal por meio da lei 12.929 de 21 de dezembro de 2012. A participação social figura em seu primeiro artigo: “a participação da comunidade na organização, gestão, fiscalização e controle do sistema único de saúde (SUS), prevista no artigo 198, inciso III da Constituição Federal”. No artigo 7 da lei fica explícito o objetivo do conselho: “tem por finalidade atuar na formulação e no controle da execução da política municipal de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, nas estratégias e na promoção do processo de controle social em toda sua abrangência”. Assim como previsto em legislação federal, o conselho é composto por representantes do governo, dos prestadores de serviços da saúde, dos trabalhadores de saúde e dos usuários, sendo que a representação dos usuários dos serviços de saúde será paritária em relação ao conjunto com os demais integrantes.

Foram analisadas 23 atas, do período de janeiro de 2015 a dezembro de 2016, que se encontram disponíveis no site da prefeitura municipal de Ribeirão Preto. A frequência de falas de cada representante no conselho municipal de saúde de Ribeirão Preto pode ser resumida no quadro que segue abaixo:

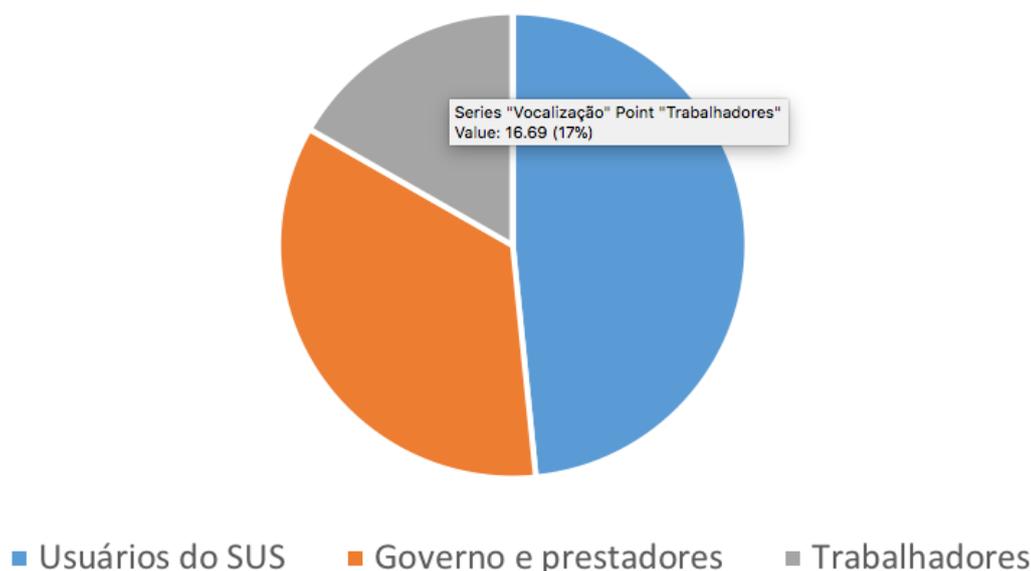
Quadro 1 - Frequência de falas dos representantes no conselho

Representantes	Frequência de falas
Usuários do SUS (sociedade civil)	322
Trabalhadores da saúde	232
Governo e prestadoras de serviço	111

Fonte: elaboração própria feita a partir da análise das atas disponíveis no site da prefeitura municipal dessa cidade, de janeiro de 2015 a dezembro de 2016.

Transformadas em porcentagens, pode ser resumido no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Porcentagem de falas dos representantes

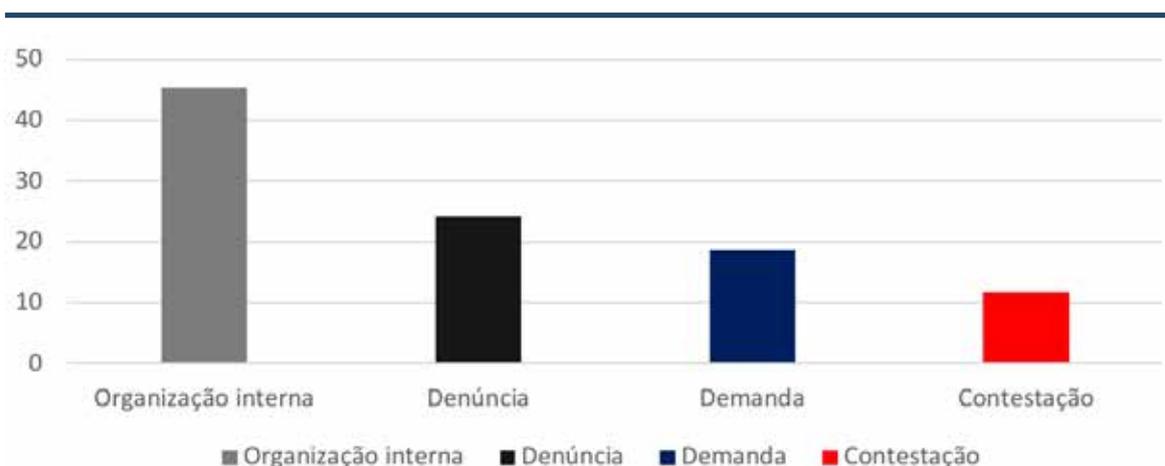


Fonte: elaboração própria feita a partir da análise das atas disponíveis no site da prefeitura municipal dessa cidade, de janeiro de 2015 a dezembro de 2016.

Podemos inferir, a partir da análise dos dados, que a sociedade civil – representada a partir da categoria “Usuários do SUS”, é o ator social que mais vocaliza nas sessões deliberativas do período pesquisado. Porém, é importante ressaltar a diversidade de

interesses e representações que estão presentes dentro da categoria “Usuários do SUS”. Vão desde os movimentos populares da saúde, associações de bairros, entidade de portadores de patologias ou deficiência, representantes de sindicatos até as associações patronais. Diante da enorme multiplicidade de interesses, podemos perceber a partir da análise das atas, pontos divergentes e conflitivos envolvendo os próprios representantes da categoria de usuários do SUS. Apesar dessa categoria ser a que mais vocaliza no conselho, podemos notar, que essa categoria vocaliza preponderantemente sobre organização interna - como exemplificado na tabela abaixo - apontando para um possível baixo grau de institucionalização do conselho, dito em outras palavras, as regras do jogo não estão totalmente claras para os jogadores:

Gráfico 2 - Tipo de vocalização – Sociedade Civil



Fonte: elaboração própria feita a partir da análise das atas disponíveis no site da prefeitura municipal dessa cidade, de janeiro de 2015 a dezembro de 2016.

Diante disso, podemos perceber, que a principal vocalização dos membros representantes da sociedade civil (Usuários do SUS) é sobre organização interna (45,31%). Figuram nessas vocalizações, dúvidas concernentes a prazo, desconhecimento dos procedimentos internos necessários à condução dos trabalhos. Cabe pontuar também que alguns membros da categoria “Usuários do SUS” que possuem direito à voz, mas não ao voto, protestaram em uma das sessões, sobre o não recebimento dos documentos sobre o que seria tratado, ficando, dessa forma, “sem saber o que estava acontecendo”. Outra questão importante a se ressaltar são as falas de alguns membros dessa categoria, reclamando de falta de apoio técnico para tomar decisões mais

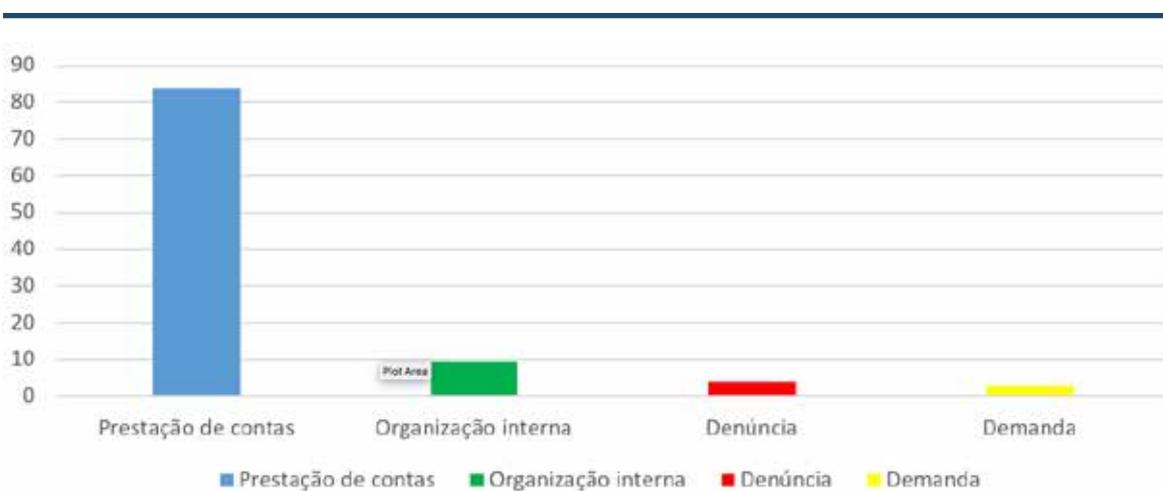
otimizadas, alguns até mesmo preferindo se ausentar das discussões e votações por acreditarem não possuírem conhecimento “adequado” e suficiente para participar das discussões. Muitos membros dessa categoria também explicitam confusão e despreparo com o excesso de informações que recebem nas sessões. Foi até mesmo solicitada e marcada uma reunião, especificamente para tratar somente do regimento interno do conselho. Mesmo diante desse quadro, podemos identificar que no decorrer das sessões estratégicas para o governo, no qual precisa aprovar, que devem passar pela inspeção do controle social, alguns conselheiros representantes da sociedade civil tendem a votar favoravelmente, porém com ressalva, aos documentos elaborados por agentes estatais. Podemos nos questionar diante deste cenário, se esses acontecimentos não representam constrangimentos ou mesmo coerções dos agentes estatais aos membros da sociedade civil, visto que em face das dúvidas, não seria mais coerente votar contrariamente aos documentos redigidos pelo governo? Em uma das reuniões, o governo precisava urgentemente do parecer do conselho sobre o relatório anual de gestão da saúde, uma “espécie” de prestação de contas. Dada essa condição, uma das conselheiras, membro da categoria “Usuários do SUS”, pede vistas ao relatório. É a partir desse momento, que o secretário municipal de saúde se mostra muito impaciente com a vocalização da conselheira, e se inicia uma discussão energética entre os dois representantes, que finda na grave denúncia da conselheira de assédio e intimidação pessoal, em espaços extra institucionais, por parte do Secretário municipal de saúde.

Em concordância com a literatura acadêmica especializada que aborda sobre o crescente distanciamento dos membros representantes no conselho com suas bases representativas, há o pedido de destituição de dois conselheiros que são acusados de não encaminhar e tratar dos assuntos pertinentes com sua base representativa.

Em síntese, as vocalizações dos membros da sociedade civil indicam um baixo grau de institucionalização do conselho. Apesar disso, o conselho parece ser um espaço importante para a manifestação de denúncias do mal atendimento em postos públicos de saúde, da falta de médicos especialistas, da falta de estrutura no atendimento a toda população. Dessa forma, além de um baixo grau de institucionalização, podemos depreender a partir da análise dos dados, que o conselho é mais reativo do que propositivo, dada que a quantidade de denúncias é maior que a de demandas.

No que se refere aos representantes estatais e de prestadores de serviços na área da saúde, há também uma grande multiplicidade de interesses ali em voga, a saber, os representantes são: o secretário municipal de saúde, departamento regional de saúde XVIII, hospital das clínicas da faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, faculdades da área da saúde da universidade pública local (USP), cursos universitários da área da saúde, entidades filantrópicas, beneficentes ou sem fins lucrativos (SUS), sociedade e empresas privadas prestadoras de serviços ao SUS, secretaria municipal de saúde. O tipo de vocalização nessa representação pode ser resumido na tabela que abaixo segue:

Gráfico 3 - Tipo de Vocalização – Governo e prestadoras



Fonte: elaboração própria feita a partir da análise das atas disponíveis no site da prefeitura municipal dessa cidade, de janeiro de 2015 a dezembro de 2016.

Podemos notar, a partir da análise dos dados, uma larga preponderância de vocalizações “prestação de contas” (83,8%), dessa forma, nessa categoria, os membros governamentais são os que mais vocalizam, sendo que o secretário municipal de saúde e sua suplente são os mais participativos. Porém há aqui um antagonismo, ao mesmo tempo em que o secretário municipal de saúde é um dos que mais vocaliza nessa categoria, é também um dos que mais falta as sessões deliberativas. Das 23 reuniões aqui analisadas, o secretário municipal de saúde somente compareceu a 7. As faltas são um importante ponto a se tocar, visto que muitos propõem pautas para se serem discutidas, mas não comparecem a sessão, dessa forma, a proposição acaba sendo retirada da pauta de discussão e votação. Uma das sessões chegou não acontecer por falta de quórum. A presença do secretário municipal de saúde, parece se dar em momentos oportunos

e estratégicos para o governo, como por exemplo, em momentos no qual precisam do parecer do conselho sobre algum relatório ou documento formulado pela burocracia estatal.

Na maioria das reuniões há a apresentação de algum técnico ligado à área da saúde que realiza relatos sobre alguns programas ou ações realizadas pelo governo no município, ou até mesmo a apresentação de balancetes de gastos por especialidade médica, por região da cidade, relatório de gestão, planos de atuação em saúde, etc. Dessa forma, podemos inferir que o conselho atua como um importante espaço de promoção de *accountability* dos governantes sobre os representados, no que concerne as políticas de saúde. Segundo Akutsu e Pinho (2002), a *accountability* só pode ser garantida por meio do exercício da cidadania ativa. Sem uma sociedade civil organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover a *accountability*. Dessa forma, o controle social pode fortalecer o controle formal legalmente instituído, cooperando para que a sociedade civil venha a participar mais ativamente da vida pública.

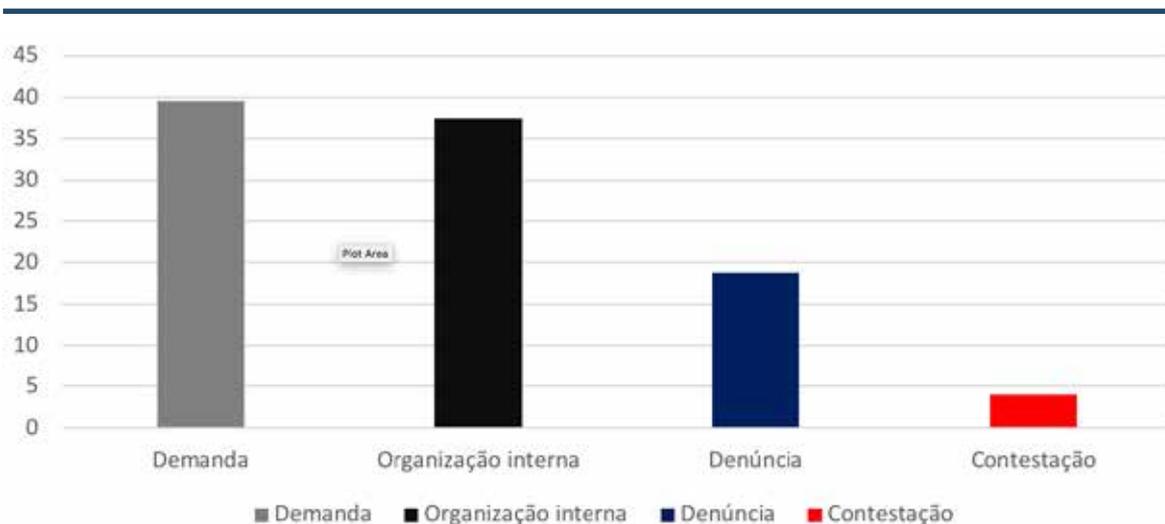
As denúncias (3,8%) e demandas (2,8%) aqui nessa categoria são em quase sua totalidade proveniente dos representantes de cursos universitários da área da saúde e de entidades filantrópicas. O conselho tem se mostrado um importante espaço para a elaboração de documentos denunciando ou demandando sobre políticas de saúde aos órgãos competentes.

No que toca as vocalizações sobre organização interna (9,5%), os membros estatais na maioria das vezes respondem a perguntas ou dúvidas dos membros representantes da sociedade civil. Podemos verificar à vista disso, uma assimetria entre as classes representadas, demonstrado na falta de preparo dos conselheiros da sociedade civil, no que tange à conhecimentos dos procedimentos de condução do conselho e da máquina administrativa estatal. Cabe pontuar que no site da prefeitura municipal de Ribeirão Preto, na aba do conselho municipal de saúde, há uma cartilha de 110 páginas formulada pelo Tribunal de Contas da União com orientações para os conselheiros da saúde.

Para finalizar, vamos tratar das vocalizações dos trabalhadores da saúde. Dentre todas as classes representadas no conselho, podemos inferir que em perspectiva comparada essa é a que apresenta uma “menor” multiplicidade de interesses envolvidos. As representações vão desde trabalhadores da área da saúde, passando por conselhos de

fiscalização do exercício profissional da área da saúde até sindicatos. As vocalizações dos trabalhadores da saúde podem ser resumidas conforme segue na tabela abaixo:

Gráfico 4 - Tipo de Vocalização – Trabalhadores da saúde



Fonte: elaboração própria feita a partir da análise das atas disponíveis no site da prefeitura municipal dessa cidade, de janeiro de 2015 a dezembro de 2016.

A partir da análise dos dados, podemos depreender que essa categoria é a que mais demanda (39,58%) dentre todas as categorias representadas, no entanto, as vocalizações sobre organização interna (37,5%) aparecem logo atrás. As principais demandas são por ampliação da atual estrutura de atendimento de saúde à população, melhora nas condições de atendimento e trabalho.

Em todas as categorias representadas, podemos observar que há sempre um ou no máximo dois participantes que são os mais atuantes nas sessões deliberativas. Faltam raramente, vocalizam muito e apresentam forte engajamento sócio político, participando de diversos eventos sobre políticas de saúde.

Considerações Finais

As análises dos dados apontam para um baixo grau de institucionalização do Conselho Municipal de Saúde, ou seja, em geral, os atores sociais ali presentes conhecem pouco sobre as regras do jogo do conselho. Dito em outras palavras, os conselheiros, principalmente da sociedade civil, e também os trabalhadores da saúde ainda possuem

muitas dúvidas concernentes a prazos, encaminhamentos necessários para o prosseguimento dos trabalhos, etc. Isso fica evidenciado no alto índice de vocalização sobre organização interna. Ainda que a sociedade civil, representada pela categoria “Usuários do SUS”, seja a que mais vocaliza no período pesquisado, suas falas são em maior parte atinentes à organização interna. É importante frisar e ressaltar que dentro de cada categoria representada, há uma multiplicidade de interesses e atores sociais em representação.

Habermas (2003) argumenta que o entendimento mútuo, depende do assentimento racionalmente motivado, ao conteúdo de um proferimento realizado pelo locutor. Dessa forma, a formação de consenso se torna imprescindível. No agir orientado para o entendimento, os indivíduos buscam se entender por meio da linguagem, diante disso, o acordo não pode ser imposto unilateralmente. A partir da teoria, podemos depreender que no período aqui pesquisado, os acordos firmados neste conselho se mostraram muitas vezes ser unilaterais, no sentido de que havia forte pressão/ coerção dos membros estatais sobre os membros societais, para que eles aprovassem documentos, relatórios que precisavam do parecer do controle social em um menor tempo possível e sem discordâncias. Isso se mostra nítido, visto que a própria presença do Secretário municipal de saúde, parece se dar em reuniões estratégicas ao governo. As reuniões estratégicas ao governo são sempre tensas, longas e permeadas pelo conflito, mesmo apesar das discordâncias, todos os documentos estatais são aprovados, ainda que com ressalvas. Dessa forma, repito a pergunta, qual o custo para a sociedade civil, em vista de ilegalidades ou confrontações, recusar os documentos, relatórios de gestão formulados pela burocracia estatal? A coerção também fica evidente pelo baixo nível de contestação dos membros da sociedade civil frente aos membros estatais.

Habermas e os outros teóricos democráticos deliberativos, acreditam que o público da esfera pública política tem que ser recrutado entre a totalidade das pessoas privadas, das pessoas que se encontram no “limite” das leis e políticas públicas discutidas, visto que a sociedade civil é mais sensível para captar os problemas sociais e transmiti-los para a esfera pública política. A partir disso, podemos inferir que este conselho e a grande maioria dos conselhos de políticas, cumprem essa dimensão de incluir as pessoas virtualmente atingidas ao que está sendo discutido, ainda que esse argumento possa ser relativizado. Os fóruns de deliberação ajudam e são uma oportunidade para

se avançar no entendimento individual e coletivo. Por meio da discussão, da argumentação e da contra argumentação, os cidadãos conseguem melhor visualizar o que eles querem.

As sessões deliberativas ainda são importantes espaços para o reconhecimento da alteridade, ou seja, o reconhecimento do outro enquanto portador de direitos, assim como da existência e legitimidade do conflito enquanto constitutivo da democracia e da cidadania. Isso tem provocado um impacto positivo sobre o processo de construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira, que é historicamente permeada pelo clientelismo, patrimonialismo, e autoritarismo.

Apesar das benesses trazidas por essa inovação institucional, há que se apontar as dificuldades. *Young* (2001) argumenta que as normas de deliberação se mostram culturalmente específicas e frequentemente operam como forma de poder que silenciam ou desvalorizam o discurso de alguns. Na ordem moderna atual, o discurso técnico científico é sobrevalorizado enquanto outros discursos, outras formas de se explicar a realidade social se tornam esvaziadas e sem sentido. Dessa forma, o maior desafio das experiências participativas são construir mecanismos capazes de minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior dos processos deliberativos, permitindo a construção de acordos sem a influência de fatores endógenos como o poder, a riqueza ou as desigualdades sociais pré existentes (TATAGIBA, 2002).

Podemos perceber também, a partir da análise dos dados, a presença de uma assimetria de poder e de informação (específicas e técnicas) entre os membros estatais e não estatais que comprometem a qualidade das sessões deliberativas. Enquanto os conselheiros da sociedade civil possuem muitas dúvidas quanto a prazos, encaminhamentos necessários para a condução dos trabalhos, conhecimentos sobre a máquina administrativa estatal, quem irá responder a essas perguntas, são os membros estatais. Fica evidenciado, portanto, a falta de preparo de muitos conselheiros sociais no conselho, explícitos em suas falas, que relatam estarem “perdidos” e imersos em um mar de informações, sem saber qual curso de ação seguir. Há aqui o debate de como manter esses conselheiros bem preparados, ligados as suas bases representativas frente a um tempo cada vez mais exíguo.

Considerando que as três categorias ali representadas, ofereceram mais denúncias do que demandas, podemos inferir, que este conselho é mais retroativo do que propositivo.

Ademais dessas constatações, o conselho demonstra ser um importante espaço de encaminhamentos de documentos aos órgãos competentes, de denúncias referentes a má administração dos gastos com saúde, da falta de atendimento especializado e também de demanda por mais postos de saúde, por um atendimento mais humanizado e por uma melhor infra estrutura no atendimento em saúde. O Conselho se mostra um lugar importante também para a promoção de *accountability*, visto que na maioria das reuniões, há a presença de algum técnico do governo ou mesmo o secretário municipal de saúde, que presta esclarecimentos e informações sobre os gastos em saúde, ficando suscetível a possíveis indagações/questionamentos.

Referências Bibliográficas

- AKTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045>>. Acesso em: 12 out. 2017.
- ALMEIDA, Debora Rezende de. Teoria e prática deliberativas: um olhar sobre os conselhos municipais de saúde. In: AVRTIZER, L. (Org.). *Democracia, desigualdades e políticas públicas no Brasil*. Belo Horizonte: Projeto Democracia Participativa, 2009, p. 73-109, vol. 2.
- AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. *A democracia deliberativa habermasiana: o orçamento participativo como instrumento viabilizador da transformação urbana*. 2015, 402 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.bdttd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=9265>. Acesso em: 12 out. 2017.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. *Lua Nova*, São Paulo, v. 50, p. 25- 46, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

- _____ ; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. In: _____ (Org.). *Instituições híbridas e participação no Brasil e na França*. Belo Horizonte: Teoria & Sociedade (UFMG), p. 16-41, 2005, número especial.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Efetividade Deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social*. 2009, 372 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: < http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-895HC8/tese_defesa_eleonora.pdf?sequence=1 > . Acesso em: 12 out. 2017.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____ (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279- 296.
- FERREIRA, Rodrigo Mendes. *Indivduação e socialização em Jurgen Habermas: um estudo sobre a formação discursiva da vontade*. São Paulo: Annablume, 2000.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004.
- HABERMAS, Jurgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Frankfurt: Taurus, 1992.
- _____. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- MIGUEL, Luís Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *BIB: Revista Brasileira de informação bibliográfica em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 59, p. 5-42, 2005. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-anteriores/bib-59/569-teoria-democratica-atual-esboco-de-mapeamento/file> > . Acesso em: 12 out. 2017.
- PÉCAUT, Daniel. *Intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a nação*. São Paulo: Ática, 1990.
- TATAGIBA, Luciana. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47- 95.
- TELLES, V. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, p. 92-101, 1994.

YOUNG, Iris Marion. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, DF: Editora UnB, 2001.

Recebido: 3/6/2017

Aceito: 30/08/2017