

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA**

MARCELO ELISEU SIPIONI

**LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO EM
CONSELHOS DE SAÚDE: O CASO DO CONSELHO
MUNICIPAL DE SAÚDE DE VITÓRIA-ES**

VITÓRIA

2009

MARCELO ELISEU SIPIONI

**LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO EM
CONSELHOS DE SAÚDE: O CASO DO CONSELHO
MUNICIPAL DE SAÚDE DE VITÓRIA-ES**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Coletiva junto ao Programa de Pós Graduação em Saúde Coletiva do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Espírito Santo, sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Marta Zorzal e Silva.

VITÓRIA

2009

MARCELO ELISEU SIPIONI

**LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO EM
CONSELHOS DE SAÚDE: O CASO DO CONSELHO
MUNICIPAL DE SAÚDE DE VITÓRIA-ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Saúde Coletiva do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito final para obtenção do grau de Mestre em Saúde Coletiva na área de concentração Política e Gestão em Saúde.

Aprovado em 29 de setembro de 2009.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Marta Zorzal e Silva
Universidade Federal do Espírito Santo
(Orientadora)

Prof^ª. Dr^ª. Lígia Helena Hahn Lüchmann
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^ª. Dr^ª. Maristela Dalbello de Araujo
Universidade Federal do Espírito Santo

*Àqueles que, para que eu alcançasse os
objetivos da minha vida, dedicaram as
suas: meus pais, Eliseu e Maria Dineusa
(Pupina).*

AGRADECIMENTOS

“Agradecimento”, no dicionário, significa “*reconhecimento*”. Eis uma virtude que vem sendo negligenciada pelo ser humano nestes tempos “modernos”. Tentarei aqui ir contracorrente a isso. Ninguém chega a algum lugar sozinho. Aliás, ninguém é alguém se estiver sozinho. Portanto, cada parágrafo destes agradecimentos representará passos importantes que me conduziram até aqui.

A caminhada da nossa vida requer que prestemos bastante atenção nas pessoas. Todas elas. É necessário que valorizemos os momentos com elas, o aprendizado a partir delas, a sabedoria e a amizade sentidas por elas e para elas, além, claro, das frustrações para com algumas delas. Mais do que conhecer as pessoas, precisamos reconhecê-las, ou seja, agradecê-las.

Começamos pelos meus professores, desde o pré, passando por todos do ensino fundamental, na Escola David Roldi, em São Roque do Canaã, os excêntricos e ótimos professores do ensino médio, no CEFETES, unidade de Colatina, chegando aos meus queridos mestres do curso de nutrição na UFV, culminando naqueles do mestrado que concluo agora. Personalizo este agradecimento geral, homenageando a Prof^a. Marta, pela atenção dada à realização deste trabalho, como orientadora e conselheira, em momentos em que eu achei que não seria possível, especialmente na sua conclusão. A todos meus sinceros agradecimentos pelo respectivo degrau que me ajudaram subir.

Aos amigos. Nomeá-los seria impossível. Cada um teve seu papel desempenhado com maestria. Como os queridos, eternos e especiais amigos da imortal “Turma M5” de meu ensino médio, com todos os seus “Zés” e “Marias”, que são a prova viva de que amizade verdadeira e sincera é feita pra existir pra sempre. Além destes, os muitíssimos amigos e (muito mais) amigas da minha vida universitária, especialmente do curso de nutrição, movimento estudantil e os companheiros da minha república. Agradeço também aos amigos da turma 2007 do mestrado em saúde coletiva, com os quais passei momentos agradáveis, de soma intelectual e pessoal em minha formação. Finalmente, aos amigos que não se encaixam nestas denominações, mas que não possuem importância menor por isso. A presença de cada um foi fundamental para eu me sentir presente na minha própria caminhada. A

todos vocês, meu sincero “obrigado” por fazerem da minha vida um pedacinho das suas e vice-versa, e, por isso mesmo, torná-la mais interessante de se viver. No bojo desta lista, cabe inserir muitos pais, mães, alguns tios, tias e avós destes amigos, que sempre me acolheram tão bem em suas casas e que, por vezes, foram fonte de ajuda em momentos tão difíceis.

À Maria Fernanda, minha amada companheira, pela paciência, pelo amor, pela alegria diante de minhas vitórias, além dos deliciosos e motivadores lanches nos intervalos dos meus estudos. Todo esse carinho foi essencial para que eu não perdesse o foco. Obrigado por tudo. Obrigado também à sua família, os “Araujos”, que me acolheram tão bem nos dois últimos anos.

À minha família tão amada. Primeiramente, meus sobrinhos, João Victor, Pedro Lucas e Maria Eduarda (Duda), que, quando me sentia adulto demais, me faziam lembrar da beleza de ser uma eterna criança. Aos meus irmãos, de sangue ou não, Fredson, Daniela, Adrieli, e Andreson, pela paciência com minha ausência e pela eterna força e incentivo para que eu seguisse até aqui, sem questionar privilégios ou esboçar qualquer manifestação de descontentamento. Aos meus cunhados por fazerem meus irmãos e sobrinhos felizes. Aos meus tios, tias e à minha avó, pelo exemplo de convivência em família, unida e fraterna. Em especial, agradeço à Tia Marlene, e toda sua família, por me constituírem filho adotivo e me tratarem com tanto zelo e carinho. Pelos meus pais, que não importa o quanto de linhas, parágrafos ou páginas de agradecimento venha a escrever direcionados a eles, será sempre (sempre!) insuficiente para demonstrar a gratidão infinita que sinto pela presença deles em minha vida.

Por fim, obrigado àquele, por muitos chamado de Deus, pela presença em minha vida, mesmo quando eu mesmo a questioneei.

A todos, muito obrigado. A caminhada foi mais prazerosa com suas presenças.

SUMÁRIO

Lista de Siglas -----	9
Lista de Tabelas -----	10
Resumo -----	11
Abstract -----	12
INTRODUÇÃO: O debate atual sobre participação e representação -----	12
CAPÍTULO I – CONSELHOS DE SAÚDE NO BRASIL-----	19
Reforma Sanitária: histórico e desdobramentos -----	20
Institucionalidade dos Conselhos de Saúde -----	25
Possibilidades e limites dos conselhos de saúde -----	27
Conselhos de Saúde: considerações finais -----	43
CAPÍTULO II – DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO ----	44
Participação e representação em conselhos gestores de políticas públicas --	44
Representação política em conselhos gestores: a busca por legitimidade ----	53
CAPÍTULO III – A SAÚDE NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES -----	59
O município de Vitória -----	59
Movimentos sociais e a municipalização da saúde em Vitória/ES -----	60
A organização do sistema municipal de saúde -----	65
O Conselho Municipal de Saúde -----	67
CAPÍTULO IV – ASPECTOS METODOLÓGICOS -----	70
O campo científico e suas discussões contemporâneas -----	70
Características do estudo -----	72
Proposta de análise: O Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) -----	74

CAPÍTULO V – PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE VITÓRIA-ES	79
O perfil dos representantes	81
O perfil das entidades	86
A autorização para a representação	88
A prestação de contas como legitimadora da representação	98
CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	124
ANEXOS	137

Lista de siglas

AC – Ancoragem

CCV – Conselho Comunitário de Vitória

CEB – Comunidades Eclesiais de Base

CMS-V – Conselho Municipal de Saúde de Vitória

CPV – Conselho Popular de Vitória

DSC – Discurso do Sujeito Coletivo

ECH – Expressões Chaves

IAD 1 – Instrumento de Análise do Discurso 1

IAD 2 – Instrumento de Análise do Discurso 2

IC – Idéia Central

ONG – Organizações não Governamentais

OP – Orçamento Participativo

PACS – Programa de Agentes Comunitários de Saúde

PMV – Prefeitura Municipal de Vitória

PPGSC – Programa de Pós Graduação em Saúde Coletiva

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSF – Programa de Saúde da Família

PT – Partido dos Trabalhadores

SUDS - Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde

SUS – Sistema Único de Saúde

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Faixa etária dos conselheiros entrevistados

Tabela 2 – Grau de instrução dos conselheiros entrevistados

Tabela 3 – Ocupação atual dos conselheiros entrevistados

Tabela 4 – Envolvimento dos conselheiros com outras entidades

Tabela 5 – Envolvimento dos conselheiros com outras entidades

Tabela 6 – Documentação referida pelas entidades

Tabela 7 – Frequência de publicação de atas/relatórios pela entidade

RESUMO

Os conselhos gestores de políticas públicas emergiram no cenário brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, que consagrou o princípio da participação social em diversos dispositivos constitucionais. Com isso, o ordenamento jurídico brasileiro passou a configurar uma arquitetura institucional híbrida, na medida em que privilegia a combinação entre representação e participação social. Esta última, assegurada via conselhos gestores, colocou em cena uma nova problemática teórica cujo foco recai na relação entre representação e participação. Isto porque o debate teórico tende a privilegiar ou a representação (Democracia Representativa) ou a participação (Democracia Participativa). Neste debate, ambas aparecem separadas enquanto formas constitutivas de modelos diferenciados de democracia. Porém, essa dualização tem desconsiderado uma dimensão essencial no que tange as experiências participativas que diz respeito à forma como se estruturam os processos de representação no interior dos espaços de participação. A premissa deste estudo, portanto, é a de que ambas as idéias são complementares, não antitéticas. A partir daí, buscamos averiguar no Conselho Municipal de Saúde de Vitória, Espírito Santo, como se efetua as relações entre representantes e representados através de processos que vem sendo considerados, pela literatura recente, como determinantes da legitimidade desta relação: autorização e prestação de contas. Trata-se de um estudo de caso, com abordagem qualitativa, em que utilizou-se a técnica do Discurso do Sujeito Coletivo – DSC – para a organização das entrevistas visando mapear, portanto, algumas redes de articulações políticas, construídas no âmbito do Conselho, a fim de se evidenciar o quão legítimas são as relações de representação entre conselheiros da sociedade civil e suas respectivas entidades. Os resultados evidenciam alguns limites à representação no conselho estudado com evidente distanciamento entre o representante e sua base. Porém, alguns avanços também puderam ser observados em discursos que mostraram uma tentativa de alguns sujeitos de se aproximarem de suas entidades e estas, por sua vez, cobrarem dos seus representantes o retorno necessário para que a representação ocorra legitimamente. Tais achados não permitem concluir nada mais do que a necessidade evidente de se realizar mais estudos sobre esta temática.

Palavras-chave: participação social; representação política; conselhos gestores de políticas públicas; conselhos de saúde.

ABSTRACT

The Public Policies Management Councils emerged on the Brazilian scene with the 1988 Federal Constitution, which enshrined the social participation principle in various constitutional provisions. Thus, the Brazilian legal system has set up an hybrid institutional architecture, in that it focuses on the combination of representation and social participation. The latter, provided via management councils, put into play a new theoretical problem whose focus is the relationship between representation and participation, because the theoretical debate tends to focus on representation (representative democracy) or participation (Participatory Democracy). In this debate, both appear as separate constitutive forms of different models of democracy. However, this dualization has overlooked an essential dimension in terms of participatory experiences with regard to how to structure the processes of representation in participatory spaces. The premise of this study, therefore, is that both ideas are complementary, not antithetical. From there, we seek to ascertain in the Municipal Health Council of Vitoria, Espirito Santo, how the relationship between representatives and represented occur through a process that is being considered, by the recent literature, as determining the legitimacy of this relationship: authorization and accountability. This is a qualitative research, featured as a case study where we used the technique of the Collective Subject's Discourse – DSC – to organize the interviews in order to map, therefore, some political networks built within the Council, in order to show how legitimate is the representation relationship between civil society's counselors and their respective entities. The results show some limits to representation in the studied Council with a clear distance between the representative and its political base. However, some progress could also be observed. Some statements showed an attempt by some subjects in order to catch up with their entities and these, in turn, charge their representatives the return required to occur the legitimate representation. These findings do not suggest anything more than the obvious need to undertake further studies on this topic.

Keywords: social participation; political representation; public policies management councils; health councils.