



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Sandmann de Deus, Estéfani; Caio Milani, Alexandre
Uma revisão conceitual para a saúde pública brasileira
Espacios Públicos, vol. 17, núm. 40, mayo-agosto, 2014, pp. 167-184
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67632401009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Uma revisão conceitual para a saúde pública brasileira

A conceptual review for Brazilian public health

Fecha de recepción: 5 de marzo de 2014

Fecha de aprobación: 16 de junio de 2014

*Estéfani Sandmann de Deus**

*Alexandre Caio Milani***

RESUMO

Este artigo efetua uma revisão conceitual acerca das origens e estudos relacionados ao conceito de controle social em saúde no Brasil. Serão revisados conceitos sobre participação e *accountability* na tentativa de esclarecer as origens do conceito de controle social em saúde brasileiro. Para tanto este artigo fez uma revisão teórica, considerando os principais autores de cada área e pretendendo esclarecer afinal de que trata o conceito de controle social em saúde? A partir de uma pesquisa qualitativa, que utiliza documentos e bibliografia, efetuando uma análise de conteúdo, este artigo verificou que controle social é um conceito ainda atrelado a uma definição bastante específica acerca de democracia e participação. Além disso, preocupa a utilização sem precedentes do termo “controle social” no intuito de significar ações pouco democráticas e participativas, servindo apenas como instrumento de legitimação política governamental.

PALAVRAS-CHAVE: democracia, participação cidadã e saúde pública.

ABSTRACT

This paper provides a conceptual review of the origins and studies related to the concept of social control in health in Brazil. Concepts such as participation and accountability are reviewed in an attempt to clarify the origins of the concept of social control in Brazilian health. Therefore, this article is a theoretical review, which has considered the main authors of each area, aims to clarify what the concept of social control in health refers to. By doing a qualitative study, using documents and literature, carrying out an analysis of content, this article verified that social control is still a concept linked to a very specific definition of democracy and participation. Furthermore, it is a concern that the unprecedented use of the term “social control” refers to very few democratic and participatory actions, serving only as an instrument of government policy legitimation.

KEYWORDS: democracy, citizen participation and public health.

* Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Correo-e de contacto: estefanideus@gmail.com

** Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte, Brasil.

INTRODUÇÃO

A redemocratização brasileira, aliada à promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), criou normas que regulamentam a participação da sociedade civil na formulação e no controle de políticas públicas. Destarte, o direito à saúde é disposto como fundamental e, para garanti-lo, foi criado o Sistema Único de Saúde (sus). A junção entre a garantia do direito à saúde e a melhora nas práticas democráticas insere a possibilidade de aprimorar a participação e o controle social dentro do sus. Para tanto, são criadas formas para a sociedade civil controlar e fiscalizar as ações do governo, assim como a regulamentação do acompanhamento de políticas públicas nas suas diversas áreas, em especial na área da saúde, que será tratada neste trabalho.

Nas últimas décadas, diversos pesquisadores debruçaram-se nas discussões acerca da participação, sob a forma de instituições organizadas ou não, na formulação, no acompanhamento e no controle da execução de políticas públicas. Ou seja, tratam de temas como o controle social e o acesso da sociedade às informações governamentais, para efetuar este controle. Para compreender o tema, pesquisou-se, primeiramente, a forma democrática que dá suporte a existência deste controle social. Neste caso, destaca-se o trabalho de Dahl (2001) sobre o modelo de democracia representativa. Apesar da divergência quanto à forma democrática ideal necessária à existência de um controle social, há uma série de aspetos sociais e políticos importantes para sua efetivação, tais como:

vigência de regime democrático, efetiva prestação de contas pelos governos, através da transparência em suas ações, e a participação dos cidadãos na tomada de decisão pública.

Por conta do exposto, pretende-se com este trabalho analisar qual o fundamento teórico do controle social em saúde brasileiro. Para realização deste trabalho, será utilizado o método qualitativo (Flick, 2007), que utiliza o texto como material empírico; além disso, parte da noção da construção social das realidades em estudo e se interessa pelas perspectivas dos participantes. Tal método é adequado a esta pesquisa, que utiliza a literatura acerca de democracia, participação e controle social em saúde para elucidar o arcabouço teórico acerca de controle social em saúde no Brasil.

Dentre as formas de controle social existentes, a pesquisa estudou também a questão do *accountability*, uma forma de controle social bastante discutida atualmente, que será analisada para dar suporte às discussões desta pesquisa. Para responder a questão fundamental da pesquisa acerca do que trata o conceito de controle social em saúde no Brasil será efetuado um resgate conceitual acerca de democracia e participação, pois para compreender o conceito chave é imprescindível entender suas origens.

A partir deste resgate fica evidente que o conceito de controle social em saúde esta atrelado a determinada idéia de democracia participativa e participação defendida por alguns autores e que se tornou preponderante quando se pretende designar o termo no Brasil. Tal conceito limita a participação cidadã e põe-se não como forma de participação material, ou

seja, ativa, factual, mas sim como participação apenas formal, limitada as formalidades designadas pelas Lei e diretrizes que a impõe.

Um longo caminho para esclarecer o controle social em saúde

Compreender os conceitos de democracia e poder distingui-los é essencial para o estudo dos temas participação, controle social e *accountability*. Dessa forma, a pesquisa das diversas teorias de democracia e suas consequências atuais, tais como o controle social atual é preponderante no intuito de desvendar os caminhos que levam ao conceito atual de controle social em saúde e como ele pode ser atrelado a determinado conceito de democracia. O conceito atual de democracia é associado, sobretudo, ao direito de votar. Tal fato se justifica porque essa é a principal característica da democracia representativa, segundo autores como Sartori (1994), Schumpeter (1961), Dahl (2001) e Bobbio (1986).

Democracia, segundo sua definição clássica, trata de “governo do povo, pelo povo e para o povo”, advinda da Grécia Antiga e criticada por alguns autores, por tratar-se de uma democracia que não era efetivamente para a maior parcela da população. Entre os excluídos, encontravam-se os escravos, as mulheres e os pobres. Rousseau (2001) argumenta sobre este fato que as condições indispensáveis à democracia seriam a igualdade de participação, a soberania popular – que pode ser compreendida como o exercício da vontade geral de certa população

ou comunidade –, e a participação direta dos cidadãos nas decisões fundamentais. Entre tais decisões, poder-se-ia inserir a aprovação das leis básicas e a escolha dos mandatários, bem como o acompanhamento permanente das atividades dos governantes. No entanto, conforme Rousseau argumenta “rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá” (2001: 71).

Ellen Wood é uma autora que defende o ideal de democracia grego. Ela afirma que “o antigo conceito de democracia surgiu de uma experiência histórica que conferiu *status* civil único às classes subordinadas, criando, principalmente, aquela formação sem precedentes, o cidadão-camponês” (Wood, 2003: 177). Importa perceber que quando a autora utiliza a palavra “cidadão”, está referindo-se àquele que é reconhecido pela Constituição Federal como tal e que pode participar da política de seu país. Os teóricos que defendem este modelo, como Wood (2003) e Coutinho (1980), criticam a teoria representativa por entenderem que, de fato, os países ditos democráticos estão cada vez mais afastados da ideia de *povo no poder*. “É nessa característica que a democracia ateniense representa uma exceção única. Somente nela se quebrou a barreira entre Estado e aldeia, pois a aldeia se tornou efetivamente unidade constitutiva do Estado, e os camponeses se tornaram cidadãos” (Wood, 2003: 181).

Para autores como Martins (2003), Losurdo (2004), Wood (2003) e Coutinho (1980) é quase impossível a existência de uma democracia em um regime neoliberal, pois, entre outros motivos, as características

fundamentais do liberalismo não permitiriam a ocorrência de uma democracia. Segundo eles, o que acontece é que as pessoas e os teóricos vêm confundindo os conceitos de democracia e liberalismo. No entanto, como afirma Martins “aquilo que para o democrata é artigo de fé, para o liberal, é pecado capital” (2003: 262). Basta observar no texto de Martins (2003) algumas características próprias do regime liberal (sistema eleitoral, movimentos sociais, instituições representativas regidas por uma constituição, entre outros), atualmente, são vistas como a democracia, isso porque ela teria perdido seu sentido e se tornado apenas um modo de eleição de governantes através do voto. Ele complementa, por fim que “o mais triste é que os defensores da democracia não compreendem isso, não aceitam isso, não querem ouvir falar disso” (Martins, 2003: 648). Nesse sentido, Wood afirma que “liberalismo – até mesmo como ideal, para não falar de sua realidade carregada de imperfeições – não está equipado para enfrentar as realidades do poder numa sociedade capitalista, muito menos para abranger um tipo mais inclusivo de democracia do que o que existe hoje” (2003: 204).

Em contrapartida, há autores que definem métodos democráticos que seriam capazes de conter a ideia da democracia em um regime liberal e com a participação da sociedade – a democracia representativa. Nesta, a representação indireta da população, através da escolha de representantes seria a melhor forma de incluir a opinião de todos. Sobre isso, o economista Schumpeter (1961) escreve que o homem técnico seria o melhor caminho para a democracia, uma vez que a maioria de suas

decisões é racional – em vez do homem comum, que é, ao mesmo tempo, racional e irracional e, por essa razão, não estaria apto a tomar decisões. Nas palavras do autor “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (Schumpeter, 1961: 242).

Para Dahl (2001), o modelo ideal de governo é o representativo, pois, segundo o autor, numa comunidade que exceda o tamanho de uma cidadezinha, não há como todos os cidadãos participarem pessoalmente dos negócios públicos. Sobre isso, Bobbio salienta que num “sistema democrático caracterizado pela existência de representantes substituíveis é, na medida em que prevê representantes, uma forma de democracia representativa, mas aproxima-se da democracia direta na medida em que admite que estes representantes sejam substituíveis” (1986: 52). Além disso, Bobbio (1986) comenta que não há a capacidade de um Estado ser governado através do contínuo apelo ao povo; para ele, seria necessário prever, em média, uma convocação por dia.

Dessa forma, o sufrágio universal seria o meio mais eficaz de democratização, sobre o que Schumpeter afirma: “essa ação justifica-se pelo fato de que a democracia parece implicar um método reconhecido, através do qual se desenrola a luta competitiva, e que o método eleitoral é praticamente o único exequível, qualquer que seja o tamanho da comunidade” (1961:329). Tal ideia reafirma a dificuldade em aplicar formas mais inclusivas de democracia para cidades grandes; dessa forma, o voto seria

o meio mais eficaz de inclusão das práticas democráticas.

Ainda sobre as formas de democracia, Dahl (1997) cunhou o termo “poliarquia”, para tentar definir as democracias modernas. O autor apresenta condições que seriam premissas à existência de um governo democrático. São três fatores que os governos devem garantir no tocante à liberdade de seus cidadãos, para que o país possa ser considerado democrático, ou melhor, poliárquico: que os cidadãos possam formular as suas preferências; que possam expressá-las aos seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva; e, por fim, ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. Por tal definição, o Brasil vive num regime poliárquico, já que permite que tais parâmetros ocorram, desde a abertura democrática e a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Dahl (1997) também define as regras para um Estado democrático, com base em cinco instituições democráticas. A primeira diz respeito à eleição de funcionários para a tomada de decisão nas atividades políticas; a segunda refere-se a eleições livres, justas e frequentes; a terceira instituição relaciona-se com a liberdade de expressão dos cidadãos; a quarta é a fonte de informações diversificadas para o indivíduo; e, por fim, a quinta instituição diz respeito à cidadania inclusiva – que, para o autor, seria a liberdade de o cidadão escolher os funcionários em eleições livres e justas, de candidatar-se para os postos eletivos, de formar e participar de organizações políticas independentes, de ter

acesso a fontes de informação independentes e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala. Além disso, o autor afirma que “um país que não possua uma ou mais dessas instituições até esse ponto não está suficientemente democratizado; o conhecimento das instituições políticas básicas pode nos ajudar a criar uma estratégia para realizar uma transição completa para a democracia representativa moderna” (Dahl, 1997: 112).

A partir das características citadas, verifica-se que o Brasil preenche os parâmetros necessários à existência de poliarquia, já que os representantes são eleitos a partir de eleições livres, com a participação de todos, apesar da obrigatoriedade em participar delas. A liberdade de expressão também ocorre e todos os cidadãos têm direito a diversas fontes de informações para tomar sua decisão. Por fim, o país possui instituições sólidas, no que se refere à manutenção da democracia e à estabilidade democrática. Ademais, os cidadãos possuem, atualmente, formas diversificadas de participar e opinar sobre as decisões tomadas pelos gestores – e é exatamente disso que trata este trabalho.

No entanto, é importante ressaltar que outros autores se preocupam com a abrangência de tais regras e preceitos democráticos. Giovanni Sartori (1994), em seu livro *A teoria da democracia revisada*, explica que há certa confusão no significado de democracia, pois entende que até a década de 1950 a maior parte da literatura versava sobre democracia

e não sobre democracia capitalista. Dessa forma, ele evidencia que desde a metade do século xx temos um novo tipo de democracia (a capitalista). Seu texto trata de elucidar do que trata essa democracia. O autor deixa claro que devemos esquecer as ideias clássicas da democracia grega; por exemplo, afirma que “para irmos em frente, precisamos evitar o retrocesso” (Sartori, 1994: 14). Dessa forma, ele se preocupa com o fato de que, nos últimos anos, todos os regimes e governos intitularam-se democráticos e a própria democracia perdeu seu sentido. Por isso, há emergência, para o autor, de criar um nome que dê sentido ao termo “democracia”, considerando o fato de que hoje não vivemos em uma pequenas comunidades e estamos inseridos em uma “sociedade de massas”, que adquiriu uma velocidade de mudanças gigantescas (Sartori, 1994: 47).

Sobre a questão de representação, presente na teoria sobre democracia representativa, Pitkin (1972) reflete acerca dos conceitos de Estado e representação, de Hobbes. Em seu livro *Leviatã*, Hobbes apresenta os fundamentos da existência do Estado ou da república. A república seria a responsável pelo direito transferido por cada uma das pessoas que a compõe, no intuito de agir em destas, para promover a ordem e a paz e, principalmente, para garantir o cumprimento dos acordos e contratos sociais. Hobbes (2003) afirma que o ser humano abre mão do seu direito de natureza em favor do Estado. Nas palavras de Hobbes “a liberdade que cada homem possui de usar o seu próprio poder, da maneira que quiser, para a preservação de sua própria natureza, ou seja,

da sua vida; e, conseqüentemente, de fazer tudo aquilo que o seu próprio julgamento e a razão lhe indiquem como meio mais adequado a esse fim” (2003: 112).

Ainda sobre representação, Manin (1995) faz um estudo acerca das origens e remonta à revolução democrática do final do século XVIII, que permitiu viabilizar tal regime nas sociedades modernas. Esse sistema se desenvolveu sob alguns princípios advindos da época da revolução e que, até recentemente, não haviam sido questionados: (i) os representantes são eleitos pelos governados, o que ocorre apenas em períodos de tempo predeterminados, por meio de eleições – portanto, este princípio outorga a participação apenas formal através da delegação da representação; (ii) eles conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores, o que mantém a autonomia para que tais representantes ajam no exercício do mandato; (iii) a opinião pública sobre assuntos políticos pode manifestar-se independentemente do controle do governo – faz-se aqui uma referência expressa à questão da liberdade de expressão; (iv) e, por fim, as decisões políticas são tomadas após debate – o que parece ser a questão mais importante aqui, já que este trabalho tratará justamente desta questão relacionada à participação, o debate, que aqui se coloca como fundamental para que as decisões possam ser tomadas pelo representante.

Dessa forma, Dias (2004: 240) resume que os representantes são os atores que cumprem determinado papel em nome dos cidadãos, estando autorizados por estes, ou seja, os mandantes delegam aos mandatários o poder

de decidir os destinos do Estado. Dessa forma, a chave para expressar desgosto ou opinar sobre as decisões tomadas pelos mandatários seria o terceiro princípio acima citado, que trata da liberdade de expressar opinião para influenciar os mandatários. As teorias democráticas ainda podem ser vistas em discussão nos dias de hoje, quando se questionam os problemas e dificuldades enfrentados para a ampliação e melhora do controle social.

A partir de tal recorte teórico podemos verificar que o modelo democrático poliárquico que permite a participação ampliada da sociedade – democracia representativa – e ainda confirmar sua existência no Brasil, o próximo passo é revisar teoricamente a questão da participação da sociedade, para que, por fim, seja compreendido o controle social. Portanto, a questão da participação e a literatura sobre as diversas formas de participação tornam-se importantes para elucidar e analisar este trabalho.

Participação é uma palavra latina, cuja origem remonta ao século xv. Vem de *participatio*, *participacionis*, *participatum* e significa “tomar parte em”, compartilhar, associar-se pelo sentimento ou pensamento. Segundo Avelar (2004), a participação pode ser compreendida, de forma sucinta, como a ação de indivíduos e grupos com o objetivo de influenciar o processo político. De forma ampla Pizzorno afirma que “a participação é a ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura (e, portanto, os valores) de um sistema de interesses dominantes” (1975: 30).

A participação é tema recorrente de vários autores que abordam a questão democrática, pois ela sempre está presente, em vários níveis. Alguns, como Lucia Avelar (2004) e Carole Pateman (1992) trazem a participação como ponto forte para a construção de um novo modelo democrático. Para estas autoras, a participação material diz respeito à participação real, à inclusão de todos de forma igual e efetiva para a construção de uma sociedade mais justa e menos desigual. Dessa forma, Avelar (2004) conceitua participação como a ideia de “soberania popular”, ou seja, a participação política para a autora seria o instrumento para legitimar e fortalecer as instituições democráticas, no intuito de ampliar os direitos de cidadania.

Complementando tal análise, alguns autores apontam que na sociedade atual a participação pode ser diferenciada de acordo com a classe econômica. Avelar afirma a esse respeito que “as formas de inserção política de membros das elites diferem daqueles provenientes da não elite. É mais fácil para os primeiros se iniciarem nas atividades dos partidos políticos, nas entidades corporativas, e se alçarem a cargos políticos” (2004: 223). Pateman complementa Avelar com uma crítica à democracia representativa, pois ela contraria os preceitos da principal característica da democracia, já que não considera a participação material como o mais importante, mas sim a própria representação:

É um bocado irônico que a ideia de participação tenha se tornado tão popular, particularmente entre os estudantes, pois entre os teóricos

da política e sociólogos políticos a teoria da democracia mais aceita (aceita de maneira tão ampla que poderia chamá-la de doutrina ortodoxa) é aquela na qual o conceito de participação assume um papel menor (Pateman, 1992: 9-10).

Ainda na esteira de tais ideias, Arnstein estuda a participação popular e formula uma teoria acerca da participação aliada aos níveis de poder dado ao cidadão em uma “escada da participação”. Neste trabalho, ela aponta oito degraus necessários para que no último nível dessa escada ocorresse a participação ideal. No nível mais baixo de participação está a não participação, feita através da manipulação (degrau 1) e da terapia (degrau 2), que é quando a população é impedida de participar nos processos de planejamento. O segundo nível diz respeito à concessão mínima de poder, que pode ser feita através da informação (degrau 3), consulta (degrau 4) e pacificação (degrau 5). O nível mais alto de concessão de poder ao cidadão é dividido em três formas: parceria (degrau 6), delegação de poder (degrau 7) e controle cidadão (degrau 8). A autora define quais seriam as formas de participação em cada nível de poder, sempre exaltando a principal ideia, que seria: “a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada (negros, imigrantes mexicanos, porto-riquenhos, índios, esquimós e brancos-pobres) podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade moderna” (Arnstein, 2002: 4).

De outro lado, muitos autores percebem a participação de forma a complementar

a democracia representativa. E, como já estudado, no Brasil, participamos deste modelo de democracia; por isso, é importante ressaltar as formas pelas quais pode-se participar e controlar a gestão pública no país. Dito isso, Parry, Moyser e Day (1992) definem o termo *participação* como uma vasta quantidade de atividades políticas, desde a prática do voto nas eleições até *e-mails*, passando por participações em audiências públicas, discussão de políticas públicas, contato com membros do legislativo, protestos, movimentos populares e elaboração de orçamento.

Na esteira dessas ideias, Streck e Adams (2006: 105-111) elencam as formas de participação tais como voto, as manifestações públicas, os movimentos sociais: as associações, as redes, os fóruns da sociedade civil, tais fóruns adicionam representantes de entidades da sociedade institucionalizados, as câmaras setoriais, a gestão participativa, as conferências, os conselhos. É justamente aqui que encontram-se as principais formas de controle social em saúde, de acordo com o que será estudado adiante. Ou seja, a poliarquia define as formas de participação social, e, bem por isso, as limita, desta forma, a participação é aquela que o modelo poliárquico permite, e desta forma, é onde se insere o controle social como será apontado neste trabalho.

Para que se entenda o que significa controle social, considerando suas limitações, é importante estudar conceitos importantes, como *accountability* e a sociedade civil organizada, pois o controle social nada mais é que um controle exercido pela sociedade civil sobre o governo. Esse controle proporciona o

envolvimento do cidadão para refletir e discutir os problemas e as suas soluções que assolam a vida coletiva. E *accountability* faz parte dos conceitos incluídos na ideia de controle social, já que se trata de uma forma de controle.

Campos (1990) publicou um dos primeiros textos sobre o controle social no Brasil. A autora estuda a dificuldade de traduzir o termo *accountability* para a língua portuguesa e acaba externalizando o problema acerca da falta de participação política dos cidadãos brasileiros. Segundo a autora, o termo não teria tradução porque a noção de cidadania é bastante baixa no Brasil e parece não autorizar o cidadão a cobrar transparência às autoridades públicas e aos representantes, em relação a suas atividades. A autora fala sobre a importância em promover a responsabilização de autoridades que atuem de forma omissa em relação às regras pertinentes à administração pública, principalmente seus princípios de legalidade, publicidade, moralidade, eficiência e efetividade. Por fim, a autora ressalta alguns pontos importantes: o grau de *accountability* pode ser explicado por dimensões macroambientais, inclusive pela história do país; quanto menos desenvolvida for uma sociedade, menor será o grau de *accountability* existente – e, quando a indigência política for superada e o tecido institucional for fortalecido, é provável que o termo surja; a terceira conclusão refere-se à precariedade dos controles formais ao longo da história (Campos, 1990: 17).

Vinte anos após a publicação de Campos (1990), Pinho e Sacramento (2009) fazem um ensaio denominado “*Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?”, no

intuito de responder e complementar a pesquisa feita na década de 1990. Os autores apontam que a análise sobre *accountability* tem “caráter progressivo, inesgotável” e que “os estudos que a sucederam acrescentaram qualificações à palavra, evidenciando sua elástica capacidade de ampliação para permanecer dando conta daquilo que se constitui na razão de seu surgimento: garantir que o exercício do poder seja realizado, tão somente, a serviço da *res publica*” (Pinho e Sacramento, 2009: 1354). Por fim, afirmam que “esse conceito está em construção, assim como o de nação, e dentro dos parâmetros da democracia como valor universal, o que não é pouco para uma longa tradição de autoritarismo” (Pinho e Sacramento, 2009: 1365).

Se o termo *accountability* não tinha tradução para o português, como afirmava Campos (1990), dezenove anos após, como afirmam Pinho e Sacramento (2009), ainda há dificuldades para traduzi-lo. No entanto, importa aqui ressaltar que se trata de uma dificuldade de compreensão existente mesmo em países de língua inglesa, conforme comenta Bovens (2007). Para o autor, o termo se presta para discursos políticos, porque passa uma imagem de seriedade e credibilidade aos que comprometem-se reforçar a prática da transparência, prestação de contas e incentivo à participação dos cidadãos. Bovens (2007) remonta às raízes anglo-normandas do termo e afirma que o mesmo surgiu por ocasião da conquista da Inglaterra pelos normandos no século XI. Para o autor, no intuito de conhecer todas as propriedades e riquezas nos novos domínios, não só para cobrança de impostos

como também para avaliar a estrutura do reino, William I determinou que todos os possuidores de propriedades “apresentassem a conta de suas posses” (“*to rend a count of what they possessed*”) (Bovens, 2007: 448). O termo se relaciona, então, com a ciência da contabilidade, em inglês *accountant*, e pressupõe a obrigação de o povo prestar contas aos governantes. No entanto, houve uma grande mudança de entendimento em relação ao significado original, com uma alteração completa de direção dos destinatários, isto é, a obrigação passou a ser, nas últimas décadas do século xx, do governo para com o povo, com as reformas na administração pública ocorridas na Inglaterra – *New Public Management* – e nos Estados Unidos – *Reinventing Government*. O termo não tem equivalente exato não só na língua portuguesa, como na francesa, alemã e outras, porque, segundo Bovens (2007: 449), retrata um fenômeno anglo-americano.

Bovens aponta ainda que, atualmente, o termo *accountability* serve como um “guarda-chuva” conceitual (transparência, equidade, democracia, eficiência, responsividade, responsabilidade, integridade, boa governança ou comportamento virtuoso), e descreve ainda o que chama de “a mais concisa descrição que *accountability* poderia ter: a obrigação de explicar e justificar condutas” (2007: 450). Além disso, o autor sugere uma relação entre um ator, o *accountor*, e um fórum, o controlador ou *accountee*, o que acaba por conceituar *accountability* como uma relação entre um ator e um fórum, na qual o ator tem a obrigação de explicar e justificar sua conduta, o fórum pode fazer perguntas e julgar e o ator

está sujeito a consequências (Bovens, 2007: 450). Dessa forma, aproxima-se a ideia de *accountability* ao controle social, sendo que este pode ser considerado mais amplo, contendo aquele.

Bovens, Schillemans e Hart (2008) avaliam as perspectivas de resultados da prática da *accountability* no setor público através de três óticas. Primeiramente, a questão democrática (*accountability* vertical), que fala da possibilidade dos eleitores controlarem seus representantes, especialmente os do poder executivo – isso seria um controle social efetivo e aumentaria e reforçaria os preceitos democráticos. A segunda perspectiva é a constitucional (*accountability* horizontal), que diz respeito aos canais institucionais de *accountability*, regrados pela Constituição e relacionados à prevenção da corrupção e do abuso de poder. A última é a perspectiva do aprendizado que está relacionada com o círculo virtuoso criado pela participação da sociedade nos assuntos de governo. O que deve-se compreender é que, embora a tradução exata do termo *accountability* seja imprecisa na língua portuguesa, a prática deve ser compreendida para que os cidadãos entendam a importância do conceito ao aprimoramento da democracia representativa.

Streck e Adams (2006) buscam uma definição para “controle social”, que afirmam ser uma expressão ambígua. Os autores, primeiramente, tratam de desassociar o termo às teorias dos desvios de conduta – drogadição, delinquência etc. – e suas formas de repressão. Os autores ainda apontam que controle social tem um sentido amplo, que engloba, além

da participação a cogestão pela sociedade em relação à autorregulação da sociedade para solucionar os problemas de forma harmônica, isto é, sem uso da força, através de procedimentos para definição dos objetivos sociais de forma racional. Para os autores, “a vigilância sobre a observação de regras e acordos faz parte desse processo, mas não o esgota, uma vez que o controle social encerra também uma visão prospectiva, de formulação conjunta de metas e objetivos” (Streck e Adams, 2006: 105).

Lavalle e Castello (2008) abordam o tema do controle social enquanto exercido por meio de organizações da sociedade civil. Além deste fator, os autores abordam a questão da *accountability*, ou seja, do compromisso dos representantes com os representados, as prestações de contas das ações empreendidas e as formas de interações dos representados com os representantes. Lavalle e Castello apontam que há uma deficiência ou “franca inexistência de legitimidade das organizações civis que exercem funções de representação” (2008: 83). No entanto, alertam que essas inéditas conformações da sociedade civil faziam parte de novas práticas de representação e inovações democráticas que devem ser estudadas e entendidas, entre elas os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil.

Grau (2006), ao estudar o conceito, afirma que não termos a tradução exata para a palavra *accountability* não seria tão relevante, pois o que está em questão é a legitimidade da discricionariedade dos atos dos nossos representantes. Ela aponta ainda que o controle social pode atuar não só *ex-post* (após) em relação às ações empreendidas

pelas autoridades (fiscalização), como *ex-ante* (durante), incluindo um novo termo, *responsiveness*, e criando, por neologismo, a palavra em português “responsividade”, entendida como qualidade do governo que responde satisfatoriamente às preferências dos cidadãos (Grau, 2006: 264). Portanto, a autora abrange a fiscalização a todas as etapas de realização de políticas públicas, ou seja, o controle deve ocorrer sempre, seja antes das ações do governo, através da fiscalização do orçamento prévio, seja durante determinado processo e após sua finalização.

Conforme Kujawa (2005), nos anos 1970, o controle social era encarado como uma forma de manter a ordem social, desarticulando movimentos, isso porque naquela época o Estado tinha o caráter repressor. Já nos anos de 1980, a construção de uma institucionalidade democrática ganhou terreno e o controle social não era mais visto como uma ação do Estado em relação à sociedade, mas o contrário. O Estado não era mais entendido de forma monolítica, como aparelho repressor representante da burguesia, mas, sim, como possibilidade de interação na formulação de políticas públicas que ampliem a cidadania política e social.

Dessa forma, de acordo com Pontual (2008) e Kujawa (2005), a Constituição Federal de 1988 foi o marco legal que possibilitou a organização de sistemas nacionais de gestão, participação e descentralização das políticas sociais. Segundo Pontual (2008) a aprovação de leis específicas para cada área (Lei Orgânica da Saúde, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto

das Cidades etc.) foi responsável pela criação de espaços de negociação e cogestão destas políticas, sendo que a sociedade civil teve papel fundamental nesse processo.

No tocante à conceituação de sociedade civil, verifica-se que esta já passou por inúmeras variações durante os anos. Para Gohn (2004: 21), o conceito “vem sofrendo reformulações que seguem, em linhas gerais, momentos da conjuntura política nacional e a trajetória das lutas políticas e sociais do país”. Dessa forma, afirma-se que varia de acordo com a conjuntura política nacional vigente e surge, segundo Gohn, em um período chamado de transição democrática, no final dos anos 1970. Lembrando que esse período caracterizar-se-ia por manifestações políticas da sociedade civil organizada em todo país a favor de uma maior democratização, que, sobretudo, seriam as eleições. No entanto, após esse cenário, o que ocorre é uma nova ideia acerca do que seria cidadania, que, segundo Gohn (2004), foi incorporada aos discursos oficiais da época e ressignificada em uma direção próxima à ideia de participação civil, de exercício de civilidade e de responsabilidade social dos cidadãos – pois, para a autora, “trata não apenas dos direitos, mas também de deveres, ela homogeneiza os atores” (Gohn, 2004: 22).

Dessa forma que, nos anos 1990, com uma fragmentação e um novo caráter de Estado surgido a partir daí – o Estado gerencial –, é que a sociedade civil se amplia e se entrelaça com a sociedade política. É com o surgimento do gerencialismo no Brasil que um novo espaço é criado: o público não estatal. E, segundo Gohn (2004: 23), nesse “novo espaço público,

denominado público não estatal, onde irão situar-se conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais”. Nesse sentido, delineia-se a sociedade civil organizada e a ideia de controle social quando esta participa dos conselhos gestores (tais como os conselhos de saúde nacional, estaduais e municipais).

Segundo o governo federal brasileiro, controle social é a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos. Trata-se de uma ação entre sociedade e Estado, em que o compartilhamento de responsabilidades para a efetivação de políticas públicas eficazes é o foco central. Ainda nesse sentido, a Controladoria Geral da União afirma que o controle social é a participação da sociedade no acompanhamento e na verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados. Segundo Gohn (2004), esse conceito se relaciona com a universalização dos direitos, na ampliação do conceito de cidadania para além da dimensão jurídica e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público.

Observa-se, a partir do exposto, a importância do controle social e de compreender a significado do termo *accountability* dentro daquele, para uma compreensão das práticas democráticas existentes atualmente entre os

cidadãos. Além disso, importa compreender o conceito de *accountability* para aproximá-lo do conceito de controle social em saúde, visto que este possui as características daquele pouco contribui aos ideias de participação e democracia na sociedade.

CONTROLE SOCIAL EM SAÚDE

A participação popular é garantida pela Constituição Federal de 1988, em modelo de sistema único, mas se consolida com a Lei nº 8.142 de 1990 que “dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – (sus) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências”. A participação dos cidadãos na gestão do sus dar-se-á através de duas instâncias colegiadas, asseguradas pela referida lei, em seu artigo 1º – a Conferência de Saúde e o Conselho de Saúde. De acordo com o Conselho Nacional de Saúde (CNS):

A lei 8.142, de 1990, instituiu os conselhos e as conferências de saúde como instrumentos do controle social, através dos quais deve acontecer a participação dos diversos segmentos da sociedade, ao lado do governo, no acompanhamento e na definição de políticas públicas de saúde. Os conselhos de saúde são hoje uma realidade nos estados e municípios.

Stotz (1994) afirma que a implantação de um sistema público de saúde no Brasil, que envolveu os prestadores de serviços de

entidades estatais, filantrópicas e privadas contratadas, acarretou em um fortalecimento do setor privado autônomo. Por conta deste fator “diferenciou-se, em consequência, a demanda social por saúde, excluindo-se da atenção do sistema público as camadas mais bem pagas do proletariado urbano” (Stotz, 1994: 267). É importante ressaltar que tais conquistas, relativas a formas de participação na saúde pública brasileira, devem-se em grande medida a movimentos sociais, articulados nas décadas de 1970 e 1980 – e que serão mais bem descritos no próximo capítulo. Portanto, tais formas de participação nascem de lutas de movimentos sociais que delinearam formas de participação e controle social na CF/88. Ainda no parágrafo 3º do artigo 198 da CF/88 são dispostos os valores mínimos a serem aplicados anualmente por União, estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde. Esses valores, já regulamentados há algum tempo, sofreram nova revisão que, segundo a pesquisa, mostrará ser de vital importância para o melhoramento das formas de acesso às informações para sociedade.

Dessa forma, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, dispõe acerca dos valores mínimos a serem aplicados em saúde no Brasil e ainda estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo. Isso significa que a mesma trará inovações para o controle social, já que possui como meta estabelecer os critérios de rateio, que fará com que as contas sejam padronizadas e facilitará a comparação entre diversas cidades e estados

brasileiros o que pode ser considerado um avanço legal importante.

Segundo o artigo 5º da Lei nº 141, de 2012, a União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos desta Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da Lei Orçamentária Anual. Os estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos; já os municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos referentes a CF/88.

Além disso, a mesma lei regulamenta, em seu artigo 31, que os órgãos gestores de saúde da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios darão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade, com ênfase maior dada à comprovação do cumprimento do disposto nesta Lei Complementar, ao relatório de gestão do SUS e à avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS no âmbito do respectivo ente da federação. Por fim, a Lei nº 141 de 2012 deixa claro que a transparência e a visibilidade serão asseguradas mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão do plano de saúde.

A mesma Lei citada acima confirma que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos tribunais de contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do conselho de saúde de cada ente da federação, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar. Além disso, o artigo 41 da referida lei aponta que os conselhos de saúde, no âmbito de suas atribuições, avaliarão, a cada quadrimestre, o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução dessa lei nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde das populações respectivas e encaminhará ao chefe do poder executivo do respectivo ente da federação as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias.

Uma das formas presentes na CF/88 são as conferências de saúde, que ocorrem a cada quatro anos, com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes. As conferências são convocadas pelo poder executivo ou, extraordinariamente, pelo conselho de saúde local, e têm como objetivos principais avaliar a situação de saúde e propor diretrizes para a formulação da política de saúde nos três níveis de gestão. Dessa forma, as deliberações das conferências devem servir para orientar os governos na elaboração dos planos de saúde e na definição de ações que sejam prioritárias nos âmbitos estaduais, municipais e nacional.

Segundo o Ministério da Saúde, as conferências foram iniciadas há 76 anos, no

intuito de cumprir o parágrafo único do artigo 90 da Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937. Já em 1990, a obrigatoriedade da realização das conferências de saúde foi mantida quando a Lei n.º 8.142 as consagrou como instâncias colegiadas de representantes dos vários segmentos sociais, com a missão de avaliar e propor diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis municipais, estaduais e nacional. Quanto aos conselhos de saúde, estes existem nas três esferas governamentais. São órgãos permanentes e deliberativos, que reúnem representantes do governo e dos prestadores de serviços de saúde e usuários do SUS. Sua finalidade é formular estratégias e controlar a execução das políticas públicas, em cada instância correspondente. Stotz (1994) alerta que embora se trate de um mecanismo de controle, que não executa as políticas. Desta forma, a questão do “controle social” ou da participação dos usuários no planejamento, avaliação e fiscalização das ações de saúde brasileiros implicam em “políticas da chamada universalização excludente” (Stotz, 1994: 267).

Lüchmann (2006) aborda a questão da construção dos conselhos gestores, ele aponta que tais conselhos seriam espaços para que a sociedade civil possa articular-se com o Estado no sentido de discutir, definir e deliberar acerca das políticas públicas. Além disso, Lüchmann (2006) define que tais conselhos deveriam funcionar como instâncias de definição, decisão e controle das principais metas e diretrizes do governo e que, embora tais metas não “quebrem com o monopólio estatal de produção e execução das políticas públicas, podem (e devem) obrigar o Estado a seguir diretrizes

elaboradas em cogestão com a sociedade civil” (Lüchmann, 2006: 54).

Como verifica Gohn (2004), os conselhos gestores vêm apresentando novidades. Segundo a autora, eles são fruto de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país e, por isso, são importantes. Ela afirma ainda que os conselhos estão inscritos na CF/88 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. Dessa forma, eles se inserem na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas públicas específicas; sendo responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Gohn (2004) aponta que eles são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada e se integram aos órgãos públicos vinculados ao Executivo. Além disso, a autora afirma que trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços onde são tomadas as decisões políticas.

Dessa forma, verificamos até aqui que, a partir das definições de democracia e participação na sociedade, chegamos à definição de controle social e verificamos que toda forma de acesso às informações pela sociedade contribui para o avanço do controle social em relação ao Estado. Se observamos, é claro, que o controle social a que se trata o estado democrático de direito brasileiro refere-se àquele limitado pela própria definição de

democracia, que pouco inclusiva e para todos restringe a participação e trata o controle social mais como um *accountability* do que controle social efetivo preconizado pelos autores que o estudaram.

CONCLUSÕES ACERCA DESTA REVISÃO

Este trabalho, primeiramente, verificou entre as teorias da democracia aquela que traria a possibilidade de participação existente atualmente e que, portanto, implicasse em formas efetivas de controle social. Entre todas as formas de controle, deu-se importância à questão de *accountability*, já que esta pareceu ser uma das formas mais atuais e presentes na administração pública. E que indica a partir da revisão bibliográfica ser a única forma de participação aceita nos moldes e limites atuais da democracia participativa existente no Brasil.

Primeiramente, é realçada a diferença essencial de opinião entre teóricos acerca do que seria democracia na sociedade atual. Enquanto teóricos pressupõe que a democracia possa ser algo além dos pressupostos apontados por Dahl (1997, 2001) e Bobbio (1986), estes últimos defendem que somente desta forma se conseguiria proclamar um país gigante (em extensão) como o Brasil como democrático. Além disso, a partir da perspectiva de que existam formas mais democráticas obviamente também existiram meios de participação completamente diversos que originarão ambiguidade entre os autores estudados aqui. Por este motivo não há consenso na discussão dos mecanismos de participação, embora exista

o questionamento de que tais mecanismos estão atrelados ao conceito original de democracia, que explicaria em parte a resposta de muitos autores quanto a baixa participação da sociedade civil. Ou seja, na democracia atual (poliarquia) há uma impossibilidade teórica de se exercer efetivamente conceitos relacionados a participação material preconizada por autores como Wood (2003) e Coutinho (1980), já que estariam relacionadas a formas de democracias mais consolidadas com participação material;

Portanto, com relação ao conceito de controle social em saúde, e, a partir da revisão feita neste trabalho, fica claro que as formas existentes de controle social em saúde no Brasil são decorrentes do conceito de democracia participativa ou poliarquia. E, embora possa ser considerada que a CF/88 concebeu um avanço nas questões de participação, esta limitou-se a torná-la uma forma formalizada de acesso à informação pelo cidadão. Ou seja, aproxima-se mais ao conceito de *accountability* do que ao conceito de controle social. Ou seja, a poliarquia define as formas de participação social, e, bem por isso, as limita, desta forma, a participação é aquela que o modelo poliárquico permite, e desta forma, é onde se insere o controle social como será apontado neste trabalho.

Desta forma, este trabalho contribui para elucidar questões teóricas deveras importantes relacionadas ao estudo de saúde brasileira. Visto que esta dá-se a partir de um processo considerado democrático e embasado em formas de participação que devem, portanto, ser questionadas e elucidadas. Além disso, este trabalho une áreas diversas, tais como a

Sociologia, Administração e Saúde Pública na busca pela compreensão de conceitos utilizados nas três áreas.

BIBLIOGRAFIA

1. Arnstein, Sherry (2002), Uma escada da participação cidadã, *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação* (2), Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, pp. 4-13.
2. Avelar, Lucia (2004), "Participação Política", In: Lúcia Avelar e Antônio Ocrávio Cintra (orgs), *Sistema político brasileiro: uma introdução*, Fundação Unesp, São Paulo, pp. 223-243.
3. Bobbio, Norberto (1986), *O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
4. Bovens, Mark (2007), Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal* (13) pp. 448-472.
5. Bovens, Mark; Schillemans, Thomas; Hart, Paul (2008), Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration* (86) pp. 225-242.
6. Brasil (2004), *Constituição da República Federativa do Brasil*, Senado Federal, Brasília.
7. Brasil (2012), *Lei complementar n. 141 de 13 de janeiro de 2012*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 12 agosto.
8. Brasil (2012), *Lei n° 8.142, de 28 de dezembro de 1990*, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 10 novembro.
9. Campos, Ana Maria (1990), Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português. *Revista Administração Pública* (2) pp 30-50.
10. Coutinho, Carlos Nelson (1980), *A Democracia como Valor Universal: Notas sobre a questão democrática no Brasil*. Humanas, São Paulo.
11. Dahl, Robert A. (1997), *Poliarquia: Participação e Oposição*. Universidade de São Paulo, São Paulo.
12. Dahl, Robert A. (2001), *Sobre a Democracia*. Universidade de Brasília, Brasília.
13. Dias, Márcia Ribeiro (2004), Da capilaridade do sistema representativo. *Civitas* (4)2, pp. 235-256.
14. Flick, Uwe (2007), *Uma Introdução a pesquisa qualitativa*. Bookman, Porto Alegre.
15. Gohn, Maria da Glória (2004), Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Revista Saúde e Sociedade* (13)2 pp. 20-31.
16. Grau, Nuria Cunill (2006), Responsabilização pelo controle social. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Grau, Nuria Cunill (Coords.); Groismann, Henrique et. all. *Responsabilização na administração pública*. CLAD/Fundap.
17. Hobbes, Thomas (2003), *O Leviatã*, Martins Fontes, São Paulo.
18. Kujawa, Henrique Aniceto (2005), Os Movimentos Sociais, controle social das políticas públicas e cidadania. In: II Congresso Sul-Americano de História, Passo Fundo. II Congresso Sul- Americano de História, Passo Fundo.
19. Lavallo, Adrian Gurza; Castello, Graziela (2008), Sociedade civil, representação e

- a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH* (21) 52 pp. 67-86.
20. Losurdo, Domenico (2004), *Democracia ou Bonapartismo*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
21. Lüchmann, Ligia Helena Hahn (2006), Participação, Oportunidades e Interesses, *Revista Civitas* (6)1.
22. Manin, Bernard (1995), As metamorfoses do governo representativo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (29) pp. 5-34.
23. Martin, Carlos Estevam (2003), Liberalismo: O direito e o Avesso, *Revista de Ciências Sociais* (46)4 pp. 619-660, Rio de Janeiro.
24. Parry, Geraint; Moyser, George; Day, Neil (1992), *Political Participation and democracy in Britain*. Cambridge University Press, Cambridge.
25. Pateman, Carole (1992), *Participação e teoria Democrática*, Luz e Terra, Rio de Janeiro.
26. Pinho, Jose Antônio Gomes de; Sacramento, Ana Rita Silva (2009), Accountability: já podemos traduzi-lá para o português? *Revista de Administração Pública*, (43)6 pp. 1343-1368.
27. Pitkin, Hanna Fenichel (1972), *The Concept of representation*, University of California Press, Berkley.
28. Pizzorno, Alessandro (1975), Introducción al estudio de la participación política. In: Pizzorno, Alessandro; Kaplan, Marcus; Castells, Manuel. *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*. Ed. Siap-Planteos.
29. Pontual, Pedro (2008), Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas, *Cadernos da Cidade*, (12)14. pp. 1-32.
30. Rosseau, Jean-Jacques (2001), *O Contrato Social*. Ed. Martin Claret, São Paulo.
31. Sartori, Giovanni (1994), *A Teoria da democracia revisada*, Ática, São Paulo.
32. Shumpeter, Joseph A. (1961), *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro.
33. Stotz, Eduardo Navarro (1994), Social Movements and Health: Notes for a Debate, *Cad. Saúde Pública* (10) 2 pp. 264-268 Rio de Janeiro.
34. Streck, Danilo Romeu e Adams, Telmo (2006), Lugares da participação e formação da cidadania, *Revista Civitas* (6) 1 pp. 95-117, Porto Alegre.
35. Wood, Ellen Meiksins (2003), *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*, Boitempo, São Paulo.