



## A CIDADANIA PARTICIPATIVA NOS CONSELHOS DE SAÚDE: UMA ANÁLISE DO PROJETO DE EXTENSÃO SAÚDE PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA.

Juliana Paganini <sup>1</sup>  
Michel Belmiro Ilibio <sup>2</sup>

### RESUMO:

O presente trabalho teve como objetivo, compreender e analisar a cidadania participativa nos Conselhos de Saúde a partir da perspectiva do Projeto de Extensão Saúde Pública e Participação Popular desenvolvido no município de Criciúma, tendo como marco a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.142/90 que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). A escolha do tema se deu pelo reconhecimento das políticas públicas realizadas pelo Estado serem fiscalizadas e deliberadas pela sociedade, ocasionando um avanço em termos de cidadania participativa. No andamento deste trabalho, utilizou-se do método de abordagem dedutivo. As técnicas envolveram pesquisa bibliográfica e de campo, utilizando de entrevista semiestruturada. Os resultados obtidos comprovaram dentre outras questões, que os interesses da comunidade foram de encontro aos dos membros dos Conselhos de Saúde, ocasionando um retrocesso no que tange a democracia participativa, uma vez que as demandas da sociedade acabaram não sendo ouvidas. Entretanto, cabe destacar que a participação das pessoas no Sistema Único de Saúde (SUS) está em processo de construção, somente podendo cumprir seu papel de concretização da cidadania, através da reinvenção cotidiana desses espaços, assumindo uma postura de engajamento pela transformação e análise dos diferentes contextos sociais.

---

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/UNESC). Bacharel em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Estado, Política em Direito (NUPED/UNESC). Email: julianaapaganini@hotmail.com.

<sup>2</sup> Graduando em Direito - Pesquisador do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva - Universidade do Extremo Sul Catarinense (LADSC). Email: mbilibio@unesc.net.

**Palavras-chave:** Cidadania participativa; Conselhos de Saúde; Projeto de Extensão.

**ABSTRACT:**

This study aimed to understand and analyze participatory citizenship in Health Councils from the perspective of Public Health Extension Project and Public Participation developed in Criciúma city, having as a framework the Federal Constitution of 1988 and Law No. 8.142 / 90 which provides for community participation in the management of the Unified Health System (SUS). The topic of choice was the recognition of the public policies implemented by the state are monitored and resolved by society, leading to a breakthrough in terms of participatory citizenship. In the course of this study, we used the deductive approach method. The techniques involved bibliographical and field research, using semi-structured interviews. The results indicated among other issues, the interests of the community were against the members of the Health Councils, causing a setback in terms of participatory democracy, since the demands of society ended up not being heard. However, it is noteworthy that the participation of people in the Unified Health System (SUS) is under construction, which can only fulfill its role of implementation of citizenship, through daily reinvention of these spaces, assuming an engagement position for the transformation and analysis different social contexts.

**Keywords:** Participatory Citizenship; Health Councils; Extension project.

**CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Para compreender o cenário da cidadania participativa nos Conselhos de Saúde é necessário, preliminarmente, esclarecer que o termo cidadania foi construído durante a história, onde seu conceito variou conforme o contexto político e econômico de cada sociedade, ou seja, se na antiguidade esta se dava de modo participativo, no Estado absoluto tal modelo era inimaginável.

Por outro lado, no Estado Democrático de Direito, a cidadania conteve uma interpretação mais abrangente, no sentido de alcançar tanto o direito ao voto (representativo), quanto a participação nas esferas sociais (participativo), sendo que no Brasil visualizou-se tais instrumentos no próprio texto constitucional.

A Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988 seguindo este norte trouxe três mecanismos que possibilitaram a relação do povo com o Estado, sendo eles a cidadania representativa, semidireta e a participativa, visando assegurar com isso, o exercício dos direitos sociais, a igualdade, justiça, dentre outros, a todos os seus cidadãos.

No que diz respeito à saúde, a cidadania participativa ocorreu dentro de um processo lento e gradual, sendo que para a concretização de um sistema público, gratuito e universal, a participação popular foi de suma importância para a concretização de tal projeto.

A partir disso, demonstrada a importância da participação popular para a concretização do Sistema Único de Saúde (SUS), questiona-se como vem atuando os Conselheiros Locais de Saúde do Município de Criciúma para efetivação e garantia do Direito a Saúde.

Para tanto, foi criado o projeto de extensão Saúde Pública e Participação Popular, estabelecendo como principal objetivo desenvolver, implantar e avaliar estratégias para sensibilização dos conselheiros populares sobre papéis, funções e formas de atuação com a finalidade de promover a cidadania.

Portanto, a presente pesquisa se desenvolverá em três partes.

A primeira aborda a concepção de cidadania participativa no Brasil, tendo como base a Constituição Federal de 1988, o respeito aos direitos humanos e as garantias fundamentais de todos seus cidadãos, se constituindo por isso em Estado Democrático de Direito.

A segunda estuda o Projeto de extensão saúde pública e participação popular do município de Criciúma, bem como a metodologia utilizada no desenvolvimento da pesquisa, destacando a importância da atuação de toda a sociedade no Sistema Único de Saúde (SUS), para concretização e fortalecimento dos serviços e programas por ele ofertados.

Por fim, destaca os resultados e desafios da cidadania participativa nos Conselhos de Saúde, entretanto na perspectiva do projeto de extensão em saúde pública e participação popular desenvolvido no município de Criciúma.

## **1. Desenvolvimento**

### **1.1 A construção teórica da cidadania participativa**

Conceituar cidadania não é tarefa fácil quando se tem sociedades complexas, compostas por pessoas com demandas e anseios heterogêneos, e ainda, num contexto de constante mudança e transformação social.

Inúmeros significados lhes são oferecidos ao longo da história, entretanto, para fins do estudo, focar-se-á na atribuição que tal palavra possui na contemporaneidade, ou seja, no sentido que alguns autores trabalham no que diz respeito a essa nomenclatura.

Para Bastos (2002, p.81), a cidadania difere de ser cidadão, pois àquela consiste

na manifestação das prerrogativas políticas que um indivíduo tem dentro de um Estado democrático. Em outras palavras a cidadania é um estatuto jurídico que contém os direitos e as obrigações da pessoa em relação ao Estado. Já a palavra "cidadão" é voltada a designar o indivíduo na posse dos seus direitos políticos. A cidadania, portanto, consiste na expressão dessa qualidade de cidadão, no direito de fazer valer as prerrogativas que defluem de um Estado Democrático.

A partir de tal explanação pode-se considerar que a cidadania é primordial para a participação das pessoas nos assuntos públicos, sendo que a limitação de seu exercício obsta conseqüentemente a própria democracia, se violando assim a condição do ser cidadão.

Pode-se dizer então, que a cidadania será definida conforme o modelo político utilizado pelo Estado, onde Andrade (1998, p.123) exemplifica que no liberalismo esta é ligada ao direito de representação política, enquanto que o cidadão nada mais é que um indivíduo detentor de direitos eleitorais, ou seja, da prerrogativa de votar e ser votado bem como de exercer cargos públicos.

Da mesma forma, o conceito de cidadania está muito atrelado ao de democracia, isso porque enquanto esta etimologicamente falando trata-se do governo do povo, àquela diz respeito a qualidade da pessoa gozar de seus direitos civis e políticos do Estado, ou seja, ambos conceitos caminham juntos por se constituírem de modo similar e complementar (BARRETTO, 2006, p.126).

Por outro lado, Costa e Ritt (2014, p.25) aduzem que se faz necessário uma reestruturação da cidadania, no sentido de

dinamizar e pluralizar o conceito, ampliando seus limites especificamente: deslocando a cidadania, para um processo que seja mobilizado pela

participação política. Também deslocar a cidadania não mais como um conceito que engloba unicamente os direitos políticos, mas sim, para uma dimensão que engloba o conjunto dos Direitos Humanos.

Diante disso, a cidadania está em constante processo de transformação, pois quanto maior a organização e mobilização da sociedade e de seus atores, mais ampla será sua definição, rompendo-se assim com o binômio votar e ser votado para assumir uma postura de efetiva conscientização e comprometimento com meio social.

Portanto, esse caminho que está sendo construído, objetiva “oportunizar o acesso igualitário ao espaço público como condição de existência e sobrevivência dos homens enquanto integrantes de uma comunidade política” (CORRÊA, 2002, p.221), razão pela qual a Constituição Federal de 1988 seguiu esse norte.

Em seu artigo 1º *caput* tal documento político já previu que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, significando um avanço em termos de respeito aos direitos humanos e as garantias fundamentais (BRASIL, 2015).

Isso se deu devido seu conteúdo transformador da realidade,

não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência (STRECK, MORAIS, 2012, p.97-98).

Portanto, o Estado Democrático de Direito objetiva a inserção da lei num contexto instrumental de disponibilidade do aparelho estatal e não de uma maneira hierarquizante e coercitiva para com as pessoas, fortalecendo com isso o aspecto da cidadania.

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 trouxe ainda dentre seus fundamentos a soberania (inciso I), cidadania (inciso II), dignidade da pessoa humana (inciso III), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV) e o pluralismo político (inciso V), demonstrando sua preocupação com outras formas de

atuação legítima para além daquela realizada pelo Estado, respeitando os direitos que são atribuídos a todo ser humano (BRASIL, 2015).

Dentre os instrumentos de democracia o mesmo dispositivo em seu parágrafo único elencou três tipos, sendo eles a representativa, semidireta e a participativa, construindo assim uma nova concepção de cidadania não limitada apenas a aspectos relativos ao direito de votar e ser votado (BRASIL, 2015).

Segundo Bastos (2002, p.139), a democracia representativa se dá através da vontade do povo exteriorizada por meio de representantes, ou seja, não existe nesse modelo a participação direta, mas intermediada por outras pessoas eleitas para atuarem de tal modo.

A vontade popular então é encarada como algo forte, já que é ela quem escolhe tanto os membros do Congresso Nacional (poder legislativo), quanto os membros do poder executivo (VIEIRA, 2013, p.140), havendo um respeito pela vontade das pessoas independente de sua condição na sociedade.

Isso porque mais adiante em seu artigo 14 a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direito e secreto, com valor igual para todos”, sendo o voto obrigatório aos cidadãos maiores de 18 anos (§ 1º, I), e facultativo para os analfabetos (§ 1º, “a”), maiores de setenta anos (§ 1º, “b”), para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (§ 1º, “b”) (BRASIL, 2015).

Ao observar a exigência de filiação partidária do parágrafo 2º, V desse mesmo dispositivo, no que tange a eleição para candidatos nas eleições proporcionais ou majoritárias, Mezzaroba (2016, p.42) afirma que a democracia brasileira “caracteriza-se como uma democracia representativa partidária, isto é, uma democracia que não admite candidaturas avulsas, candidaturas desvinculadas das organizações político-partidárias”.

Na democracia semidireta por outro lado, o povo interfere, conforme artigo 14 da Constituição Federal de 1988, porém através do campo legislativo, ou seja, através de plebiscito (Inciso I), referendo (Inciso II) e iniciativa popular (Inciso III) (BRASIL, 2015).

O plebiscito se dá através de consulta prévia do povo, para que este através do voto se manifeste sobre assuntos de grande interesse nacional, “na maioria das vezes de índole constitucional” (BASTOS, 2002, p.138), ou seja, o que

se busca com esse instrumento é justamente uma “autorização” da população sobre determinada atuação do Estado.

Já o referendo se constitui da mesma maneira que o plebiscito, ou seja, ocorre através de consulta ao povo, porém após a aprovação de uma lei ou ato administrativo, cabendo a sociedade através do voto aceitar ou não a medida (SANTOS, 2014).

Dessa maneira, como se pode perceber, tanto o plebiscito quanto o referendo são instrumentos de manifestação popular, sendo que em ambos os casos o povo é ouvido, porém essa oitiva se dá em momentos distintos, pois enquanto que no primeiro a sociedade se manifesta antes da criação de uma lei, no segundo, a consulta popular é sobre lei já aprovada.

Por fim, a iniciativa popular trata-se de um processo de participação mais complexo que os demais instrumentos, já que envolve desde a “elaboração de um texto até a votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle da constitucionalidade” (BENEVIDES, 2000, p.33).

Além da democracia representativa e da semidireta, a Constituição Federal de 1988 dispõe também da chamada democracia participativa, que

apesar de se contrapor à representação no que diz respeito ao exercício direto da cidadania a partir das manifestações coletivas da Sociedade, o paradigma participativo não renega a existência da democracia representativa, mas apenas lhe retira a exclusividade como lócus do exercício da cidadania. Deste modo, teremos uma coabitação entre o paradigma moderno representativo e o paradigma participativo pós-Moderno (VIEIRA, 2013, p.180).

Sendo assim a própria Constituição Federal de 1988 foi elaborada num cenário de mobilização e participação social, resultando num documento de caráter democrático, já que acolhe em seu texto a democracia representativa, semidireta e participativa enquanto instrumentos disponíveis para a sociedade.

Entretanto, a cidadania participativa ainda está em processo de construção devido a fatores históricos e culturais que negaram tal prerrogativa a sociedade, devido a isso que VIEIRA (2013, p.186), destaca a democracia eletrônica como importante aliada nessa caminhada pela legitimação da cidadania ativa.

Entende-se por democracia digital

qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política (GOMES, 2011, p.46).

Em que pese às dificuldades de acesso a tecnologia, inerentes a toda sociedade brasileira, a internet pode se constituir em importante ferramenta de resolução ou pelo menos redução do déficit de participação política, já que virtualmente as pessoas podem discutir em fóruns, compartilhar vídeos, imagens, dentre outras atitudes capazes de ampliar a atuação política.

Nesse contexto, para Vieira (2013, p.187), a cidadania participativa foi uma conquista para o Estado Democrático de Direito, pois “para além do estabelecimento de regras de participação política e ampliação do reconhecimento dos direitos humanos/fundamentais” a Constituição Federal de 1988 garantiu que este instrumento tivesse como protagonista a própria sociedade.

Portanto, a cidadania participativa se dá através de um exercício diário, ou seja, por meio do engajamento, da mobilização, da conscientização, e em especial do sentimento de fazer parte enquanto ator social, onde ao cultivar tal espírito, se colherá uma sociedade mais humana e conseqüentemente um Estado mais voltado para o bem comum.

## **1.2 Projeto de extensão saúde pública e participação popular do município de Criciúma**

Para desenvolver o projeto de extensão saúde pública e participação popular no município de Criciúma, partiu-se de uma revisão bibliográfica tendo como base os Direitos Humanos com as proclamações da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Declaração de Direitos de Virgínia, de 1776, e com a Declaração Francesa de 1789 (SILVA, 2008, p. 152).

A Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia foi firmada entre as treze colônias inglesas na América. Esta declaração ocorreu no dia 12 de janeiro de 1776 e tinha como base as teorias de Locke, Rousseau e Montesquieu. O presente documento se firmava na igualdade entre os homens, maiores poderes ao povo, separação de poderes, liberdade religiosa, liberdade de defesa processual, liberdade de imprensa (BOBBIO, 1992, p.29).



Por outro lado, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi feita pela Assembléia Nacional Constituinte Francesa em 27 de agosto de 1789. Esta declaração teve por objetivo libertar o homem de uma opressão do absolutismo e do regime feudal, ela é mais abstrata e com sentido universal. Os direitos explanados neste documento foram o direito de propriedade privada e segurança, os direitos políticos, bem como as garantias liberais individuais (SILVA, 2008).

No que tange aos direitos fundamentais do ser humano são considerados direitos essenciais para a vida e desenvolvimento do homem. De um ponto de vista histórico, os Direitos Fundamentais, são, originalmente, direitos humanos, que foram positivados, tornando-se assim, aptos a produção de efeitos no plano jurídico (GUERRA FILHO, 1997). Entende Miranda que “por direitos fundamentais entendemos os direitos ou as posições jurídicas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição” (2000, p. 22).

Nas palavras de Norberto Bobbio:

Os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (quando cada Constituição incorpora Declarações de Direitos) para finalmente encontrar a plena realização como direitos positivados universais (1992, p. 30).

Silva (2008) afirma ainda, que direitos fundamentais do homem referem-se a princípios que definem o nível do direito positivo de um ordenamento jurídico, transformando-se em prerrogativas, através das quais, concretizam-se as garantias de uma convivência digna, livre e igual para todos, sem distinções, são situações necessárias ao desenvolvimento, realização e convivência digna da pessoa humana, os quais devem ser formalmente reconhecidos e materialmente efetivados.

Mendes, Coelho e Branco preconizam que:

Direitos humanos, ainda, e até por conta de sua vocação universalista, supranacional, é empregada para designar pretensões de respeito a pessoa humana, inseridas em documentos de direito internacional. Já a locução direitos fundamentais, é reservada aos direitos relacionados com posições básicas das pessoas, inscritos em diplomas normativos de cada Estado. São direitos que vigem numa ordem jurídica concreta, sendo, por isso, garantidos e limitados no espaço e no tempo, pois são assegurados na medida em que cada Estado os consagra (2008, p. 244).

Portanto, pode-se dizer que a base para conceituar os direitos fundamentais é o princípio da Dignidade da Pessoa Humana, que “no mundo contemporâneo diz respeito ao valor essencial do ser humano” valor esse que surgiu a partir de diferentes referenciais filosóficos (FIGUEIREDO, 2007, p. 47).

Sarlet prescreve que os direitos fundamentais possuem uma dupla significação em relação a sua eficácia vinculante, pois,

[...] se de acordo com o critério formal e institucional os detentores do poder estatal formalmente considerados (os órgãos dos poderes legislativo, executivo e judiciário) se encontram obrigados pelos direitos fundamentais, também num sentido material e funcional todas as funções exercidas pelos órgãos estatais o são. Por este motivo é que se aponta para a necessidade de todos os poderes públicos respeitarem no âmbito de proteção dos direitos fundamentais, renunciando, em regra, a ingerências. [...] Os direitos fundamentais não se encontram na esfera de disponibilidade dos poderes públicos, ressaltando-se, contudo, que, numa acepção positiva, os órgãos estatais se encontram na obrigação de tudo fazer no sentido de realizar os direitos fundamentais. (1998, p. 323).

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dos direitos fundamentais subdividindo-se em cinco capítulos: direitos individuais e coletivos; direitos sociais; nacionalidade; direitos políticos e partidos políticos (MORAES, 2008). Os Direitos Fundamentais são divididos tradicionalmente em três dimensões, também estas chamadas de gerações ou ondas de direitos.

A primeira dimensão de direitos é a luta pelos direitos individuais, tinha com base a “*liberdade*”. Esta dimensão veio em resposta ao absolutismo, onde o Estado que vigorava era o liberal. Os lemas que estavam no cerne desta eram: vida, propriedade e liberdade. As liberdades eram: de religião, de consciência, econômica, de ir e vir, de inviolabilidade de domicílio e liberdade de expressão. Nesta dimensão de direitos cabia ao Estado a prestação negativa de ações para que os direitos fossem garantidos, esta prestação era baseada na inércia do Estado (MORAES, 2008; MENDES, BRANCO, COELHO, 2008; SILVA, 2008).

A segunda dimensão de direitos é baseada na “*igualdade*”, no Estado de Bem Estar Social, ela inicia em meados de 1917 e 1919 e se sedimenta em 1945. Este Estado tem como objetivo os direitos sociais. Já neste outro momento de Estado, cabe a este, prestações positivas para que os direitos sociais fossem alcançados, o Estado precisa agir para concretizar o direito. Os direitos sociais são

aqueles que falam sobre os trabalhadores, sindicalização, greve, da seguridade social, da educação, da previdência social, da saúde e da assistência social (MORAES, 2008; MENDES, BRANCO, COELHO, 2008; SILVA, 2008).

Para Sarlet:

O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social. A nota distintiva desses direitos é a sua dimensão positiva, [...] por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc. (1998, p. 49)

A terceira dimensão surge por volta de 1970 em resposta ao desenvolvimento do comércio, transporte, e consumo. Os efeitos colaterais ao desenvolvimento afetam todos e se inicia a preocupação com o meio ambiente, os patrimônios da humanidade sejam eles naturais, civilizatórios ou culturais. Esta dimensão é baseada na “fraternidade”, os interesses desta dimensão são os direitos difusos que visam diminuir os efeitos colaterais causados pelo desenvolvimento e pela massificação de pessoas (MIRANDA, 2000; SILVA, 2008).

Esta ação do Estado na consolidação dos direitos fundamentais sociais, na qualidade de direitos humanos fundamentais, se inscreve nas políticas públicas a serem efetivadas e construídas com a sociedade e encontra amparo no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, sendo direitos a prestações materiais (SARLET, 1998; MENDES; COELHO; BRANCO, 2008).

Após esta breve abordagem bibliográfica sobre a luta histórica da participação popular e a conquista dos direitos fundamentais, parte-se então para a demonstração da metodologia utilizada na construção do Projeto de Extensão Saúde Pública e Participação Popular do Município de Criciúma.

### **1.3 Metodologia de atuação junto aos Conselhos Locais de Saúde**

Adotando a concepção pedagógica crítica e reflexiva, o projeto sustenta-se numa perspectiva de construção do conhecimento a partir da problematização da realidade, da articulação entre teoria e prática e da participação ativa dos sujeitos envolvidos no processo de ensino-aprendizagem, que cria possibilidades de

construção e reconstrução da prática social.

A estratégia de atuação junto aos conselhos compreende 6 fases distintas, a saber:

I. Momento de aproximação com a comunidade: realizado em maio de 2015, por meio de um primeiro encontro com os representantes do Conselho Popular de Saúde da comunidade e equipe de saúde, onde ocorreu a apresentação do projeto e proposta do cronograma de atividades do mesmo;

II. Momento de Observação: Participação da equipe do projeto nas reuniões do Conselho Popular de Saúde a fim de observar o modo como os conselheiros populares de saúde organizam e conduzem/discutem suas ideias e pautas;

III. Momento de Investigação: Aplicação de entrevista semiestruturada, com os 12 Conselheiros Locais de cada bairro, São Sebastião e São Defende, para identificar o modo como os conselheiros populares de saúde, equipe de saúde e usuários compreendem saúde e também o papel/finalidade do controle social no SUS. Dentre as diferentes abordagens para realização de entrevista, optamos pela semiestruturada na qual o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto, com respostas livres e espontâneas do informante;

IV. Momento de Intervenção: A partir da análise dos dados obtidos por meio da aproximação, da observação e da investigação, e somando-se a exploração dos valores, conhecimentos e habilidades que cada participante do projeto já possui (capacidades prévias), dar-se-á início ao processo de intervenção que constará das oficinas de capacitação sobre os temas previamente definidos no projeto, compreendendo oficinas sobre Políticas de Saúde no Brasil e SUS; Funções das estratégias de saúde da família; Controle social e participação popular, funções dos conselheiros de saúde; Gestão dos Conselhos e Liderança; Estratégias de Negociação/Resolução de conflitos; Noções de cidadania;

V. Momento de avaliação: roda de discussão sobre o desenvolvimento das atividades e apontamentos sobre como os conselheiros poderão conduzir suas atividades a partir daí;

VI. Momento do afastamento: afastamento da comunidade para que os conselheiros com suas próprias ideias e atitudes possam conduzir suas

atividades, sem a necessidade da equipe do projeto, neste momento a equipe do projeto definirá acadêmicos para acompanharem e registrarem pelo menos duas reuniões desenvolvidas pelos conselheiros sem a intervenção da equipe.

Salienta-se que durante a execução do projeto também ocorreram atividades paralelas, como: reuniões semanais para planejamento; os acadêmicos bolsistas participaram de grupos de estudos que debatiam sobre Saúde Pública e Participação Popular; estudos individuais realizado pelos acadêmicos, conforme orientação dos professores; elaboração de material de apoio na forma de cartilha a ser entregue aos membros do Conselho Popular de Saúde e às lideranças comunitárias que participarem das atividades.

## **2. RESULTADOS: OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR UM OLHAR A PARTIR DA EXTENSÃO**

No município de Criciúma existem mais de 40 conselhos populares de saúde, que buscam no âmbito local tratar da concretização do direito à saúde, que se estruturam, pelo menos, formalmente, na lógica da democracia participativa.

Entretanto, através da execução do projeto de extensão Saúde Pública e Participação Popular: construindo a cidadania em saúde, durante esses quase dois anos, algumas considerações já podem ser feitas. De imediato ficou evidente que, ainda que dispostas em Estatuto as competências dos Conselhos Populares de Saúde, a participação popular na perspectiva da saúde pública não se efetiva.

Conseguiu-se participar das reuniões do CPS do Bairro São Defende e incluí-los nos debates do programa Território Paulo Freire. Já em relação ao CPS do Bairro Santa Luzia, não foi possível participar de nenhuma reunião, tendo em vista que a entidade não as realizava, e assim também vem ocorrendo com o CPS do Bairro São Sebastião, sendo que este último conselho foi instituído recentemente.

Nesse sentido, Aguiar (2011) aponta quatro desafios que considera-se importantes para ser mais significativa a participação social, o primeiro, de exclusividade do setor saúde, no sentido do desconhecimento, por parte da população em geral, sobre o SUS; o segundo, diz respeito à predominância de interesses específicos dentro dos conselhos, e para que isso não ocorra “deve haver sempre o cuidado de se garantir que a representação social em qualquer âmbito, represente de fato a comunidade a ela vinculada, levando em conta a sua

diversidade de interesses e pensamentos”; o terceiro é observar as reais condições para o exercício das atribuições de conselheiros, pois estes devem ter condições materiais adequadas e domínio dos saberes que se façam necessários a essa empreitada; o quarto, e último desafio, os conselheiros de saúde devem estar preparados para encontrar certos problemas na gestão dos sistemas de saúde, como a inexperiência e a falta de profissionalização, cabendo ao conselheiro zelar para que todas as suas obrigações sejam cumpridas.

Foi observado nos conselhos Locais de Saúde, aonde vem atuando o projeto de extensão, que muitas vezes os próprios Conselheiros Locais de Saúde desconhecem o funcionamento e estrutura do SUS, considerando o mesmo como um plano de saúde público, e não rara às vezes o confundem como uma continuação do INAMPS.

Além disso, observaram-se distorções entre os interesses da comunidade e de determinados membros dos conselhos de saúde, e isso se confirma pela ausência de reuniões mediante alegação de não haver problemas com a Unidade Básica de Saúde de determinado bairro, ou também pela observação de discursos “mais politizados” durante as reuniões dos conselhos.

Outra constatação diz respeito ao próprio tempo disponível dos conselheiros para participarem das reuniões, que deveriam ocorrer uma vez por mês, raras são as reuniões que se fazem presente todos os conselheiros.

Observa-se ainda que as equipes de saúde quase sempre não têm entrosamento com as comunidades, prestando serviços sem uma efetiva interação seja com os CPS, seja com os usuários. Com visão imediatista e reduzida sobre a saúde pública somada à falta de controle por parte da comunidade, os usuários do Sistema são os grandes prejudicados, não sendo atendidos na plenitude de um de seus direitos humanos essenciais.

Assim, a participação de todos os segmentos envolvidos na prestação da assistência à saúde, inclusive dos usuários, exercendo o controle social da referida assistência é de suma importância para a efetiva melhoria da qualidade do serviço prestado.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O processo de construção do termo cidadania passou por diversas transformações ao longo dos anos, sendo seu conceito relativo ainda na

contemporaneidade, pois partindo-se do pressuposto de que toda sociedade possui caráter heterogêneo em suas relações, seria um grave erro considerar apenas seu caráter único.

A inserção da cidadania participativa juntamente com a representativa e semidireta na Constituição Federal de 1988 possibilitou o reconhecimento do respeito aos direitos políticos, sociais e culturais, ocasionando uma importante conquista para o Estado Democrático de Direito.

Além disso, tal documento constitucional avançou em termos de estruturação da cidadania participativa na elaboração e controle das políticas públicas realizadas pelo Estado, especialmente no que tange a Saúde.

Sendo assim, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a construção da cidadania participativa fez parte do processo de criação do sistema e ocorreu, anteriormente ao seu reconhecimento constitucional, na VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1988.

Por fim, cabe destacar que a participação popular no Sistema Único de Saúde (SUS) é um processo em construção e que somente poderá cumprir o seu papel na concretização da cidadania, através da reinvenção quotidiana desses espaços da democracia participativa, fato que ficou demonstrado no Projeto de Extensão Saúde Pública e Participação Popular desenvolvido no município de Criciúma.

### Referências

AGUIAR, Raphael. **“Saúde Pública, SUS e Participação Social”**. Caderno Texto do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais – Saúde. Belo Horizonte, 2011.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania, Direitos Humanos e Democracia: Reconstruindo o Conceito Liberal de Cidadania**. In: SILVA, R.P.; (Org.) Direitos Humanos como educação para a Justiça. São Paulo: LTr, 1998.

BARRETTO, Vicente de Paulo. **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo, RS: Ed. UNISINOS; Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 5. ed São Paulo: Saraiva, 2002.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

BERTOLLI FILHO, Claudio. **História da saúde pública no Brasil**. 5. ed. 11. São Paulo: Ática, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 05 de setembro de 2015.

BRASIL. **Lei nº 6.229, de 17 de julho de 1975**. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Saúde. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6229.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6229.htm)> Acesso em 04 de setembro de 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.142**, de 28 de dezembro de 1990. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Lei8142.pdf>>. Acesso em: 04 de setembro de 2015.

COHN, Amélia *et al.* **A saúde como direito e como serviço**. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania**: reflexões histórico-políticas. 3.ed. Ijuí, RS: UNIJUÍ, 2002.

COSTA, Marli M. Moraes da; RITTI, Caroline Fockink. **Cidadania no Brasil**: sua construção a partir de uma ótica humanista, voltada aos direitos humanos e a necessária superação de velhos paradigmas. Disponível em [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/caroline\\_fockink\\_ritt2.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/caroline_fockink_ritt2.pdf). Acesso em 01 jul. 2014.

GERSCHMAN, Silvia. A democracia **inconclusa: um estudo de reforma sanitária brasileira**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

GOMES, Wilson. **Participação política online: questões e hipóteses de trabalho**. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Almeida; (Org.) Internet e participação política no Brasil. Porto Alegre, RS : Editora Sulina, 2011.

GONÇALVES, Maria de Lourdes. **Participação Social no Sistema Único de Saúde**: a experiência do Conselho Municipal de Saúde de Ribeirão Preto. SP. 1999. 252 f. Tese (Programa interunidades de Doutorado em Enfermagem) – Escolas de Enfermagem de Ribeirão Preto e São Paulo, USP, Ribeirão Preto, 1999.

MERCADANTE, Otávio Azevedo *et al.* Evolução das políticas e do sistema de saúde no Brasil. In: FINKELMAN, Jacobo. (Org.). **Caminhos da saúde pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 235-313.

MEZZAROBA, Orides. **A democracia representativa partidária brasileira**: necessidade de (re)pensar o conceito de povo como ator político. Disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-revista-1-artigo-3-orides-mezzaroba>. Acesso em 01 maio 2016.



SANTOS, José Júlio Corrêa dos. **Referendo... O que é?** Disponível em [http://www.fmr.edu.br/publicacoes/pub\\_49.pdf](http://www.fmr.edu.br/publicacoes/pub_49.pdf). Acesso em 01 jul.2014. Acesso em 01 jul. 2014.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Losé Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 6. ed Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2012.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde**, 2013.