

## APRESENTAÇÃO

---

A Constituição Federal de 1988, em consonância com o modelo do Estado Democrático de Direito, adotado a partir do Preâmbulo e do art. 1º, previu vários instrumentos de participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública. Grande parte desses instrumentos consta do Título pertinente à ordem social, na qual se insere o tema da saúde.

Dentre as diretrizes traçadas para as ações e serviços públicos de saúde, o art. 198 previu, no inciso III, a *participação da comunidade*.

Trata-se de norma programática, como tantas outras asseguradoras de direitos sociais, a dependerem de medidas legislativas e administrativas para tornarem-se efetivas.

O direito positivo é pobre na regulamentação dos instrumentos de participação direta do administrado na Administração Pública e, quando essa regulamentação existe, a prática, ainda incipiente, dificulta o seu funcionamento e gera dúvidas quanto ao alcance dessa participação e ao grau de vinculação da Administração Pública às decisões e manifestações dos órgãos compostos por representantes de organizações sociais.

Impõe-se a melhor definição do papel dos órgãos colegiados, sejam eles consultivos ou decisórios, e do grau em que seus pareceres e deliberações vinculam a Administração Pública. O assunto exige reflexão, discussão e regulamentação.

Outras vezes trata-se de participação popular em órgãos decisórios, implicando a existência da chamada *co-gestão*, no caso gestão conjunta pela autoridade pública e por representantes da sociedade civil interessada. A Constituição de 1988 previu vários casos de gestão democrática, dentre os quais precisamente o da seguridade social, em que se inserem a previdência social, a saúde e a assistência social. Com efeito, o art. 194, parágrafo único, outorga ao Poder Público a incumbência de organizar a seguridade social com base, dentre outros objetivos, no “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”. Depois, na parte específica da saúde, volta a insistir nas mesmas idéias de descentralização e participação da comunidade, no já citado art. 198.

Faz-se necessário que profissionais da área do Direito se associem aos profissionais da área da saúde pública na busca da definição e regula-

mentação dos instrumentos que a Constituição pôs ao alcance da Administração Pública e do cidadão para permitir, dentro dos objetivos de bem-estar e de justiça social (fundamentos básicos da ordem social postos pelo art. 193 da Constituição) e em consonância com o princípio da legalidade (pedra fundamental do Estado de Direito), que se torne efetiva a participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde.

Foi esta necessidade que estimulou o Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário e o Núcleo de Pesquisa em Direito Sanitário da Universidade de São Paulo a promoverem uma oficina de trabalho com o objetivo de redigir um documento que expressasse a opinião de profissionais das duas áreas sobre o grau de vinculatoriedade das decisões de órgãos da Administração Pública compostos por representantes de organizações sociais.

Para atingir tal objetivo, três questões fundamentais à discussão foram sugeridas: identificar os óbices jurídicos à participação direta de organizações sociais em órgãos da Administração; determinar a responsabilidade do Administrador e das organizações sociais na realização das políticas públicas conjuntamente definidas; e definir o conceito jurídico do termo "deliberativo" quando legalmente qualifica as decisões de órgãos da Administração Pública compostos por representantes de organizações sociais.

O *forum* de debates foi composto por professores de direito público, membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, membros de diferentes conselhos indicados pela Administração e pelas organizações sociais e representantes do Núcleo de Pesquisas em Direito Sanitário da Universidade de São Paulo e do Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário.

O documento-síntese a seguir apresentado resultou da discussão em torno dos temas mencionados, com base em estudos preparados especialmente para a oficina de trabalho, reproduzidos neste volume.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro  
Sueli Gandolfi Dallari