

**UFPR : UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

---

**SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES – SCHLA**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – DECISO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA (MESTRADO)**

**CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A  
REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA: um estudo de caso dos conselhos de  
saúde de Itajaí/SC e Blumenau/SC.**

**LILIAN LENTE DA SILVA**

**CURITIBA/PR-2006**

**UFPR : UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

---

**SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES – SCHLA**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – DECISO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA (MESTRADO)**

**CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A  
REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA: um estudo de caso dos conselhos de  
saúde de Itajaí/SC e Blumenau/SC.**

Lílian Lenite da Silva

Dissertação apresentada à Banca Examinadora no Mestrado de sociologia na Universidade Federal do Paraná-UFPR, sob orientação do Profº Dr. Nelson Rosário de Souza, como requisito para obtenção do título de Mestre em sociologia.

**CURITIBA/PR-2006**

Esta dissertação foi julgada apta para obtenção do Título de Mestre em sociologia e aprovada, em sua forma final, pela coordenação do Programa de Pós-graduação em sociologia.

---

PROFº Dr. Néilson Rosário de Souza  
Orientador

Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos professores

---

PROFº Dr FLÁVIO RAMOS

---

PROFº Dra LUCIANA VEIGA

**CURITIBA/PR-2006**

## DEDICATÓRIA

A minha família

## **AGRADECIMENTOS**

Esta dissertação não teria sido possível sem o apoio sentimental e financeiro dos meus familiares. Agradeço também ao sólido suporte teórico do núcleo de sociologia política composto pelo orientador desta dissertação professor Doutor Nelson Rosário de Souza e pelos professores Renato M. Perissinotto e Paulo Neves da Costa, além de toda equipe institucional da Universidade Federal do Paraná (UFPR), principalmente ao programa de pós-graduação em sociologia.

**UM MUNDO DIFERENTE NÃO PODE  
SER CONSTRUÍDO POR PESSOAS  
INDIFERENTES (autor desconhecido).**

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE QUADROS .....</b>	<b>9</b>
<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>10</b>
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>18</b>
<b>TEORIA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>18</b>
I.I - Origem dos Conselhos.....	18
I.II - TEORIA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	22
I.II.I- Democracia deliberativa em Jürgen Habermas e Joshua Cohen .....	22
I.III -DIMENSÃO CONCEITUAL DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	29
I.IV- Teoria da representação política .....	34
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>45</b>
<b>MORFOLOGIA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS ....</b>	<b>45</b>
II.I - CONSELHOS COMO INSTRUMENTOS DE MELHORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	46
II.I.I - Conselhos como resultados da reforma do Estado e espaços de fiscalização da agenda pública.....	47
II.I.II - Conselhos como resultados da descentralização.....	49
II.II - CONSELHOS COMO INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO.....	54
II.II.I - Conselhos como formas de exercer a cidadania .....	55
II.II.II - Conselhos como mecanismos de participação e espaço de um novo tipo de democracia.....	57
II.III - DIMENSÃO JURÍDICA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	62
II.IV - MORFOLOGIA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE DE BLUMENAU-SC E ITAJAÍ-SC .....	65
II.IV.I - Conselho de saúde de Blumenau .....	68
II.IV.II - Conselhos de saúde de Itajaí .....	71
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>75</b>
<b>ANÁLISE DE DADOS QUANTITATIVOS.....</b>	<b>75</b>
III.I - Conceito de método quantitativo e apresentação das questões objetivas.....	75
III.II - Perfil social e econômico.....	77
III.III - Visão política e ideológica dos conselheiros não-governamentais.....	79
III.IV - Análise dos ideais democráticos do conselho e dos conselheiros não- governamentais.....	86
III.V - Tipo de representatividade política dos conselheiros não-governamentais .....	91
III.V.I - Representatividade geral.....	91
III.V.II - Tipo de representatividade direta dos conselheiros não- governamentais.....	97
III.VI - Análise quantitativa das atas sobre democracia e representatividade política .....	108
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>115</b>

<b>ANÁLISE QUALITATIVA SOBRE A REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA DOS CONSELHEIROS NÃO GOVERNAMENTAIS .....</b>	<b>115</b>
IV.I - Conceito de Método de pesquisa qualitativo .....	115
IV.II - Apresentação das questões subjetivas .....	115
IV.II.I - Análise sobre os ideais democráticos dos conselheiros não-governamentais.....	116
IV.II.II - Análise sobre a representatividade política dos conselheiros não-governamentais.....	130
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>141</b>

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 - HABILITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS AO SUS SEGUNDO ANOS SELECIONADOS BRASIL – 1988 - 2000 .....	49
QUADRO 2 - ASSUNTOS DISCUTIDOS E DECIDIDOS NO CONSELHO GESTÃO 2001-2004 .....	122
QUADRO 3 - ASSUNTOS DISCUTIDOS E DECIDIDOS NO CONSELHO GESTÃO 2001-2004 .....	123
QUADRO 4 - QUEM JUSTIFICA AS FALTAS 2001-2004 .....	132
QUADRO 5 - QUEM JUSTIFICA AS FALTAS 2001-2004 .....	132
QUADRO 6 - SUBSTITUIÇÃO E ALTERAÇÃO DOS CONSELHEIROS .....	134
QUADRO 7 - SUBSTITUIÇÃO E ALTERAÇÃO DOS CONSELHEIROS .....	135
QUADRO 8 - PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONSELHO 2001-2004.....	138
QUADRO 9 - PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONSELHO 2001-2004.....	138

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Tempo de Participação no conselho .....	80
Tabela 2 - Tempo de Participação no conselho .....	80
Tabela 3 - Participação em outras organizações .....	81
Tabela 4 - Participação em outras organizações .....	82
Tabela 5 - Posicionamento ideológico .....	83
Tabela 6 - Posicionamento ideológico .....	84
Tabela 7 - Avaliação do governo Lula .....	84
Tabela 8 - Avaliação do governo Lula .....	85
Tabela 9 - Democracia .....	86
Tabela 10 - Democracia .....	86
Tabela 11 -Qual tipo de democracia você prefere? .....	87
Tabela 12 -Qual tipo de democracia você prefere? .....	87
Tabela 13 - Sobre a democracia participativa.....	88
Tabela 14 - Sobre a democracia participativa.....	88
Tabela 15 - O Brasil é democrático .....	89
Tabela 16 - O Brasil é democrático .....	89
Tabela 17 - Voto obrigatório.....	90
Tabela 18 - Voto obrigatório.....	90
Tabela 19 - Qual é o número de pessoas na sua entidade .....	92
Tabela 20 - Qual é o número de pessoas na sua entidade .....	92
Tabela 21 - Qual é o orçamento mensal da sua entidade .....	93
Tabela 22 - Qual é o orçamento mensal da sua entidade .....	93
Tabela 23 - Sua entidade tem funcionários?.....	94
Tabela 24 - Sua entidade tem funcionários?.....	94
Tabela 25 - Métodos de ação .....	95
Tabela 26 - Métodos de ação .....	95
Tabela 27 - Principais dificuldades .....	96
Tabela 28 - Principais dificuldades .....	96
Tabela 29 - Qual é o grau de ligação entre você e sua entidade .....	98
Tabela 30 - Qual é o grau de ligação entre você e sua entidade .....	99
Tabela 31 - Relação entre representante e representado .....	100
Tabela 32 - Relação entre representante e representado .....	100
Tabela 33 - Prestação de contas .....	102
Tabela 34 - Prestação de contas .....	103
Tabela 35 - Quantas vezes acontece reuniões entre conselheiros e entidade.....	104
Tabela 36 - Quantas vezes acontece reuniões entre conselheiros e entidade.....	105
Tabela 37 - A entidade levanta questões problemas para a reunião do conselho.....	106
Tabela 38 - A entidade levanta questões problemas para a reunião do conselho.....	107
Tabela 39 - Total de faltas dos conselheiros no ano de 2001 a 2004 .....	110
Tabela 40 - Total de faltas dos conselheiros no ano de 2001 a 2004 .....	110
Tabela 41 - Total de faltas dos conselheiros não-governamentais por segmento no ano de 2001 a 2004.....	113
Tabela 42 - Total de faltas dos conselheiros não-governamentais por segmento no ano de 2001 a 2004.....	113

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

AIS- Ações Integradas da Saúde

ANAMPOS- Articulação Nacional de movimentos populares e Sindicais

CEBES- Conselho Brasileiro de Estudos em Saúde

CGPP- Conselhos Gestores de Políticas Públicas

CMSB- Conselho Municipal de saúde de Blumenau

CNS- Conselho Nacional de Saúde

CNSA- Conselho Nacional de Assistência Social

CONASS- Conselho Nacional dos secretários estaduais de saúde

CONASEMS- Conselho Nacional dos secretários municipais de saúde

CUT- Central única dos trabalhadores

IBGE- Instituto Brasileiro de geografia e estatística

LOA- Lei orgânica da saúde

NOB- Norma operacional básica

ONG`s- Organização não governamental

PDD- Poliarquia diretamente deliberativa

SUS- Sistema único de saúde

SUDS- Sistemas Unificados e descentralizador de saúde

## INTRODUÇÃO

A questão da democracia tem se tornado nos últimos anos um dos principais pontos norteadores da ciência política e da sociologia política no Brasil. Depois de uma primeira geração de estudos voltada especialmente para o problema da transição democrática e de sua consolidação (O'Donnell, 1986 e Huntington, 1994) seguiu-se também uma onda de estudos voltados para a análise das experiências de “democracia participativa” (Avritzer, 1996).

A principal inovação institucional privilegiada por estes estudos foi a experiência do orçamento participativo (Genro, 1999 e Fedozzi, 1996), cujo modelo havia sido gestado na cidade de Porto Alegre/RS a partir de 1988. Todavia, mais recentemente, novas pesquisas começaram a dar mais atenção para outro espaço importante de inovações democráticas, que são os “Conselhos Gestores de Políticas Públicas”.

Portanto, a importância desta dissertação está ligada diretamente à questão da democracia. Depois dos estudos centrados na transição democrática e no problema da consolidação; cada vez mais vem despontando o tema de novas arenas decisórias. Depois de uma longa fixação no tema do orçamento participativo, mais os pesquisadores vêm se dedicando aos estudos dos conselhos gestores de políticas públicas que só agora começaram a ser estudados, e, ainda necessitam de muito mais pesquisas para serem adequadamente compreendidos.

Visando acompanhar esta tendência, esta pesquisa busca realizar um estudo comparativo dos conselhos gestores de políticas públicas das cidades de Blumenau/SC e Itajaí/SC. A escolha destas cidades deveu-se a proximidade da pesquisadora, e também ao fato de que em ambas existem governos com tendências ideológicas contrárias. Como

sabemos, Itajaí até 2004 foi governada por (Jandir Bellini/PFL), um prefeito de partido de direita, e Blumenau por um partido de esquerda (Décio Lima/PT); vale salientar que foram gestões consecutivas em ambos os municípios. Este fator nos permitirá verificar em que medida a variável ideologia partidária intervém nos conselhos de saúde dessas cidades.

Faz necessário dizer ainda, que o objetivo geral desta dissertação é analisar os conselhos gestores de políticas públicas das cidades de Itajaí/SC e Blumenau/SC, avaliando a representatividade política a partir da relação entre conselheiros não-governamentais e entidade. Na verdade, a curiosidade da pesquisa nasceu, dentre outros fatores, do desejo de verificar em que medida os conselheiros nomeados como representantes de determinados setores da sociedade civil representam, de fato, seus setores de origem e como é esta representação. Por esta razão, esta dissertação concentra-se sobre a questão da relação entre os conselheiros e entidade. Este objetivo foi acompanhado por outros específicos, tais como:

- Apresentar e discutir as principais concepções de democracia presentes na literatura da ciência política e da sociologia política contemporâneas;
- Refletir sobre a importância dos conselhos gestores de políticas públicas enquanto novas arenas decisórias de caráter democrático;
- Descrever e comparar o desenho institucional dos conselhos gestores das cidades de Blumenau/SC e Itajaí/SC;
- Destacar a importância da variável ideologia política na composição e funcionamento dos conselhos gestores;

- Descrever e analisar a relação entre conselheiros não-governamentais e as entidades da sociedade civil que os mesmos representam.

Em relação aos conselhos escolhemos como amostra a área da saúde porque serviram como “incentivos seletivos”, que esses conselhos receberam do meio jurídico nas últimas décadas como diz Arretche (2000). Esse fator, segundo Fuks (2004), torna um aspecto relevante para compreendê-los, pois os conselhos de saúde “(...) traduzem todo esse legado de mobilizações e debates, constituindo-se como arenas, por excelência, de participação política ampliada” (Fuks, 2004, p.14), e também, por haver poucas pesquisas que indagasse a respeito do seu funcionamento, principalmente nesses dois municípios, assim como a representatividade, tentando verificar quais são os reais vínculos existentes entre entidade e representante. A discussão desta variável foi fundamental para verificarmos até que ponto os conselhos gestores de políticas públicas são de fato espaços de um novo tipo de democracia, tal como defende Joshua Cohen (1998) em sua obra “Poliarquia Diretamente Deliberativa”. Esta é uma questão fundamental que ainda necessita de mais debates. Dito de outra forma, buscamos verificar em que medida estes espaços constituem de fato a participação da sociedade civil na gestão governamental? Foi buscando respostas para essas questões que faremos uma análise crítica, e, que, se distanciando de um excessivo otimismo avaliaremos a questão de forma objetiva e desapassionada.

Em relação ao procedimento de pesquisa, o método escolhido foi quanti-qualitativo, e, como instrumento de coleta de dados o questionário; vale ainda lembrar, que utilizaremos uma abordagem prescritiva e descritiva. A primeira diz respeito a modelos ideais de democracia e a segunda privilegia análises concretas de

democracia. Porém, não é nosso objetivo separar essas duas questões, trabalharemos de forma que esses dois pressupostos estejam relacionados subjacentes no texto.

Entre os conceitos centrais desta pesquisa temos o de democracia. A bibliografia sobre este tema (vide Held, 1995) pode ser agrupada em duas tendências. De um lado, temos a “teoria minimalista” que afirma que a única forma de democracia possível no mundo moderno é a “democracia representativa”; estes teóricos partem da idéia de que o regime democrático é apenas um método para escolha dos governantes.

Do outro lado estão as “teorias amplas de democracia”, para as quais a democracia deve fazer parte de toda vida social enquanto modelo de convivência política entre os cidadãos, no qual todos participam igualmente da distribuição do poder, dos bens econômicos e culturais. Este segundo grupo de teorias, portanto, defende o modelo de “democracia participativa”, porém, dentro desse grupo há dois grupos de autores. Enquanto o primeiro privilegia o conceito de participação dando ênfase ao processo decisório, o segundo grupo prioriza o conceito de diálogo ou deliberação (Avritzer, 2000). Todavia, foi na condução desta dissertação que adotamos como referência a teoria de democracia deliberativa de Joshua Cohen (1989), este será o primeiro conceito que operacionalizaremos. Este autor tem a vantagem de aproveitar criticamente as contribuições da idéia de “democracia deliberativa” de Habermas (1987), ampliando a sua teoria. Conforme explica Faria (2000), Cohen critica Habermas, porque este se limita a mostrar que os atores da sociedade civil podem “influenciar” em momentos de crise o sistema político. Para Cohen, ao contrário, é preciso pensar em formas de participação direta da sociedade civil nas tomadas de decisões políticas. Portanto, trata-se de participação e não de mera influência.

O segundo conceito central desta dissertação é o de representação política, verificando em que medida os conselheiros representam de fato seu grupo de origem, neste caso dos conselhos. Dessa forma, os formulários de representação de Pitkin (1969), assim como os princípios de Manin (1995), podem e muito servir de aporte teórico para analisarmos. Devemos lembrar que partimos do pressuposto e concordando com Pitkin de que todos os povos estão representados como povos, ou no nosso caso de que ocorre representatividade nos conselhos. Porém, a questão é como ocorre a representação e sob que circunstâncias a representação é possível de forma desejável ou justa? É a representação democrática? Majoritária? Elitista? Prática? ou alguma outra qualidade? Ou ainda se há uma nova representação emergindo. São estas questões que buscaremos em nossa pesquisa, e que tentaremos obter respostas. Outro ponto a saber é qual representação os representantes e os representados julgam melhor. Sendo assim, de acordo com os critérios apresentados, faremos uma junção entre dois critérios de Manin e um de Pitkin. Escolhendo estes princípios porque julgamos serem mais práticos, operacionalizáveis e úteis. Estes princípios são: 1- Eleição de representantes pelos governados (Manin), 2- Decisões políticas tomadas após deliberação (Manin), 3- Accountability (Pitkin).

Finalmente, o terceiro e último conceito desta pesquisa e, que aparecerá no segundo capítulo como não poderia deixar de ser – é o conceito de Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Apesar de ser um tema incipiente ou emergente, adotaremos como definição o conceito proposto por Tatagiba (2002), que, diz que os conselhos gestores de políticas públicas são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, e, de natureza deliberativa. Em seu texto, esta autora também adentra na questão da representatividade dos conselheiros, especialmente sua relação com as entidades que eles

representam. Assim, a intenção desta dissertação foi retomar estas problemáticas, focando nosso estudo sobre o problema da representatividade democrática.

Por fim, para melhor ilustrar e localizar o leitor, esta dissertação será dividida em quatro capítulos. O primeiro tratará da teoria dos conselhos gestores de políticas públicas e sua relação com a teoria democrática, em especial, a teoria deliberativa de Habermas (1987) e Cohen (1989). No segundo capítulo faremos uma análise sobre a dimensão conceitual dos conselhos gestores de políticas públicas, mostrando como eles são percebidos pela literatura que os entende de duas formas: conselhos como instrumentos de melhoria das políticas públicas e conselhos como instrumentos de democratização, bem como sua relação com a representatividade política com a orientação teórica de Hanna Pitkin (1969) e Bernard Manin (1995).

No terceiro capítulo mostraremos as análises dos dados quantitativos que mostrarão se há ou não representação política democrática dos conselheiros não-governamentais e sua atuação em relação a democracia deliberativa. Neste capítulo abordamos questões fechadas apresentando os dados através de análise das atas em forma de tabelas.

O quarto e último capítulo mostrarão as análises dos dados qualitativos, que refletirão a representação política democrática dos conselheiros não – governamentais através de análises das atas.

# CAPÍTULO I

## TEORIA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### I.I - Origem dos Conselhos

Do ponto de vista histórico, Bobbio (1995) é enfático ao dizer que a experiência dos conselhos provém da esquerda revolucionária, ou seja, da experiência dos “Conselhos Operários Sovietes” que surgiram durante a revolução Russa de 1905, reforçando-se principalmente após 1917 e ampliando-se na Europa entre 1915 e 1916. O significado etimológico de “soviets” é exatamente “conselho”. Historicamente, essa expressão provém da língua Alemã “Arbeiterrät”, que apareceu com os organismos revolucionários alemães de 1918 a 1919, e também com os movimentos insurrecionais na Europa (Tchecoslováquia, Turquia etc). Antes dessa época, ainda que de forma tímida, a noção de conselhos também apareceu na primeira fase da Revolução Francesa de 1789, e na Comuna de Paris de 1871.

De qualquer forma, a expressão “conselhos” tem sua origem nos movimentos de contestação operária de iniciativa espontânea em várias regiões envolvidas em conflitos sociais, essa iniciativa teve como objetivo dar “(...) resposta a uma situação de insuficiência e/ ou crise de legitimidade dos organismos de representação sindical (...)” (Bobbio, 1995, p.236). Embora hoje os conselhos estejam inspirados nos ideais da democracia participativa incorporando princípios liberais, não podemos negar que a idéia primeira de conselho foi criada por intelectuais da esquerda revolucionária.

---

<sup>1</sup> Uma excelente análise didática sobre a história dos conselhos gestores de políticas públicas pode ser encontrada em: GOHN, da Glória Maria. **Conselhos Gestores e a participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001.

Embora não haja material empírico disponível para fazer uma análise histórica da experiência dos conselhos na realidade brasileira, podemos apontar para alguns momentos históricos importantes. Durante o império, por exemplo, foram criados conselhos municipais de educação, e, no período getulista surgiram os conselhos com caráter técnico com seus membros escolhidos pelo governo; já, os conselhos com caráter deliberativo e democrático como são os de hoje, surgiram a partir da década de 80, ou seja:

No que diz respeito à retomada das regras democráticas no Brasil, a partir de meados da década de oitenta, talvez não fosse exagero afirmar que uma das mais significativas inovações institucionais promovidas pela Constituição Federal de 1988 foi a criação dos conselhos gestores de políticas públicas. Esses conselhos foram criados no bojo de um movimento, ao mesmo tempo, em prol da descentralização administrativa e da ampliação da participação popular (PERISSINOTTO ET. ALL 2003, p.06).

Outro aspecto muito importante na origem dos conselhos é o papel dos movimentos sociais<sup>2</sup> pois, de forma geral, as suas representações em diferentes momentos históricos estiveram ligadas a conquistas por direitos políticos, civis e sociais. Aliás, as lutas por estas conquistas dos diferenciados movimentos sociais sempre foram por arranjos participativos em oposição à ditadura, que incluíssem a participação da sociedade civil na discussão e nas tomadas de decisões para com o poder público. O que sempre se pleiteou foi um sistema democrático deliberativo, e, por mais que esse sistema contasse com representantes, a sociedade civil poderia intervir nas tomadas de decisões quando bem entendesse, buscando também a transparência e prestação de contas das atitudes tanto do Estado quanto dos seus representantes, ou seja, a accountability. É nesse sentido que a teoria deliberativa de democracia proposta por Joshua Cohen (1989) poderá nos servir como aporte teórico para

---

<sup>2</sup> Sobre o papel dos movimentos sociais e suas conquistas no campo da democratização ver: DOIMO (1993), SCHERER-WARREN (1989, 1993, 1999 e 1987), SADER (1988), GOHN (2000, 1995, 1994 e 1997) e TOURAINÉ (1980).

analisarmos se os conselhos são democráticos e deliberativos nos dias de hoje. Como percebemos, as atitudes dos movimentos sociais sempre foram ao encontro desse tipo de arranjo participativo e de uma representação política democrática.

Alguns movimentos sociais<sup>3</sup> importantes devem ser destacados por algumas conquistas no sistema político democrático como: movimento das Diretas Já (1982-95), a criação da Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS, 1980), a criação da Central dos Movimentos Populares em 1993, que também exerceu forte impacto nos bairros pelas questões da cidadania. Esta central articula políticas da CUT e do PT; outras criações foram os conselhos comunitários da década de 1970, criados pelo poder público para mediar relações com movimentos e organizações populares; os conselhos de notáveis, que contavam com especialistas em determinada área como consultores de alguma instituição ou organização; os conselhos administrativos e outros. Esses movimentos serviram como respostas contra o regime militar e reação aos efeitos da crise econômica de 1973, e, como projeto para mudança social do país por inúmeras razões. Sendo assim, a retomada da democracia deve-se entre outras razões, à participação da sociedade na política.

Como vimos nas últimas décadas, tem crescido o desejo da sociedade civil; dos movimentos sociais por um sistema democrático que aproximasse mais a sociedade com o Estado, por um novo espaço de debates, ou espaços participatórios e democráticos. Nos dias atuais esses espaços são entendidos como instrumentos para um novo modelo de democracia, que surgiram com o processo descentralizador implantado no Brasil a partir de 1988, e, que podem ser conhecidos como a experiência do Orçamento Participativo, os

---

<sup>3</sup> Para fazer uma revisão histórica de alguns movimentos sociais ver: **História dos Movimentos sociais: A construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo. SP. Ed. Loyola, 1995.

Conselhos Gestores de Políticas Públicas (doravante CGPP); o fortalecimento da sociedade civil manifestados em ONGs, as Secretarias Regionais de Descentralização<sup>4</sup>; fóruns entre outros espaços públicos de deliberação e participação. Neste contexto cabe nos indagarmos que democracia é essa, como poderíamos defini-la ou mesmo, que novos espaços de discussão são esses.

É nesse sentido que cabe relacionar esses espaços, em especial os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) como um novo tipo de democracia. Assim, para que isso seja possível nos serviremos de uma breve exposição a respeito da teoria da democracia deliberativa<sup>5</sup> a partir de dois grandes teóricos Jürgen Habermas (1987) e de Joshua Cohen (1989).

---

<sup>4</sup> O Estado de Santa Catarina foi dividido em 27 Secretarias Regionais de Descentralização que são uma iniciativa do governo do Estado do PMDB cuja intenção é articular as decisões entre sociedade civil e Estado.

<sup>5</sup> Devemos lembrar que o debate em torno da teoria da democracia é bastante denso e provocou uma divisão entre os teóricos contemporâneos. De um lado, temos a “teoria minimalista” que afirma que a única forma de democracia possível no mundo moderno é a democracia representativa. Estes teóricos, de forma geral, partem da idéia de que o regime democrático é apenas um método para escolha dos governantes, entre os principais autores temos: Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Michels; outros nomes célebres na teoria social e política são, Max Weber, Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Antony Downs e Giovanni Sartori, entre outros. Por isso, esta teoria também é chamada de elitismo democrático, contudo, devemos lembrar que não daremos ênfase a esta questão em nosso trabalho. Do outro lado, estão as “teorias amplas de democracia”, que defendem a idéia de que a democracia deve ser entendida como fazendo parte de toda vida social, enquanto modelo de convivência política entre os cidadãos, no qual todos participam igualmente da distribuição do poder, dos bens econômicos e culturais, porém, dentro desse grupo há dois grupos de autores. Enquanto o primeiro privilegia o conceito de participação dando ênfase ao processo decisório, o segundo grupo prioriza o conceito de diálogo ou deliberação Avritzer. Entre os autores da primeira versão estão desde clássicos da teoria política como Rousseau e Marx, até autores contemporâneos como Pateman, Machpferson e Poulantzas. Já na segunda versão podemos localizar nomes como Jürgen Habermas, James Bohman e Joshua Cohen.

## **I.II - TEORIA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA**

As chamadas teorias da “democracia deliberativa” concordam com os teóricos participacionistas sobre a necessidade de superar os limites da democracia representativa. Mas, para esta vertente teórica, o fundamental é criar na sociedade espaços de discussão e deliberação no qual a sociedade possa manifestar suas opiniões e suas idéias, e, desta forma, influenciar os tomadores de decisão. Assim, convidemos o leitor a pensar se os Conselhos são espaços dessas tomadas de decisões, uma vez que, vivemos num sistema democrático deliberativo, como dizem os mais otimistas.

Todavia, para nossa pesquisa influenciar somente nas tomadas de decisão como quer Habermas em sua teoria, não é suficiente; portanto, a teoria deliberativa de Joshua Cohen vem completar e mesmo ampliar algumas deficiências teóricas de Habermas. Na verdade, esta pesquisa tentará mostrar como a realidade se apresenta em termos de deliberação e decisão em arranjos participativos, como é o caso dos conselhos analisados. Verificaremos se os conselhos influenciam ou decidem, em outras palavras, veremos se a prática deliberativa fala mais a linguagem habermasiana ou coheana. Vejamos o que dizem os dois autores.

### **I.II.I- Democracia deliberativa em Jürgen Habermas e Joshua Cohen**

Podemos dizer que um dos principais teóricos da democracia deliberativa é o sociólogo alemão Jürgen Habermas<sup>6</sup>. Teoricamente Habermas apresenta uma concepção procedimental de democracia, que se distancia tanto da democracia representativa quanto de uma democracia participativa. Segundo suas próprias palavras:

A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta. Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender com algo secundário a estruturação em termos de Estado de direito. Em vez disso, a teoria do discurso entende os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como uma resposta conseqüente à questão de como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático (HABERMAS, 1995, p. 47).

Como Habermas parte de uma razão comunicativa (estruturas concretas da sociedade civil), que significa estabelecer um debate para que tudo seja questionado e, especialmente, para que a sociedade possa escolher quais as finalidades ou objetivos que ela deseja construir; pois o papel desta sociedade civil está em buscar caminhos alternativos de debates. Neste sentido, surgiram também alguns movimentos sociais lutando por arranjos participativos como por exemplo, os conselhos. Dessa forma, o que interessa a Habermas enquanto projeto político no sentido democrático e participativo, é justamente

---

<sup>6</sup> Não é nosso objetivo aqui fazermos uma exposição da teoria social habermasiana, porém, devemos lembrar que para compreendermos a teoria política de Jürgen Habermas, e, precisamente sua teoria a respeito da democracia deliberativa, é necessário primeiramente entender sua teoria filosófica ou social como é conhecida, do qual retoma os problemas teóricos colocados pela primeira geração da Escola de Frankfurt, e apresenta as possibilidades de continuidade de um projeto iluminista da modernidade fundado numa razão crítica. Neste sentido, o autor distingue entre dois tipos de racionalidade: a instrumental e a comunicativa. A razão instrumental significa que com o advento do capitalismo a razão tornou-se um “meio” de dominação do homem sobre a natureza e do homem sobre o próprio homem. Por outro lado, temos a razão comunicativa que é quando ela se abre ao diálogo, ou seja, ao questionamento e ao debate.

resgatar e ativar o potencial de racionalidade implícito no mundo da vida, através dos movimentos dos atores desse mundo cuja racionalidade (fundada em valores e na lógica da solidariedade) deve se sobrepor à lógica sistêmica do mercado e do Estado (fundada em objetivos instrumentais e na lógica da competição). Segundo a abordagem política habermasiana, torna-se necessário inverter a relação entre a esfera sistêmica (Estado e mercado) e o mundo da vida (sociedade civil). No primeiro momento, os novos movimentos sociais (que sucedem hoje ao movimento operário) representam uma reação do mundo da vida (sociedade civil) à “colonização” da esfera sistêmica. Num segundo momento, seria preciso apontar as possibilidades de controle das estruturas do mercado e do Estado pela própria sociedade.

Tendo em vista esta concepção comunicativa, a democracia “deliberativa” de Habermas, ocorre em espaços de discussões nas quais as sociedades manifestam suas opiniões e “influenciam” nas tomadas de decisões. A estes espaços Habermas chama de esfera pública que serve como estrutura intermediária entre o sistema político e a esfera privada. Nesse sentido a ampliação da democracia só se constrói com participação dos indivíduos através de instrumentos próprios (esfera pública e sociedade civil) para tornar de conhecimento de toda a sociedade os problemas políticos, e assim resolvê-los. É nesse sentido que entram os conselhos, como um canal entre o Estado e a sociedade civil.

Para Habermas, esfera pública significa um canal de acesso aos cidadãos nos quais eles possam exercer ativamente sua cidadania política. Devemos ainda lembrar, que, para a democracia deliberativa ser possível é preciso que sejam criados canais de participação<sup>7</sup>. Na literatura sociológica, estes canais de participação estão sendo chamados de “esfera

---

<sup>7</sup> Sobre os canais de participação, pode-se consultar ainda o texto de VILLAS-BOAS, Renata. Os canais institucionais de participação popular. In **Lua Nova**. N/39, p.33-52. In **Pólis**, No 14, 1994, p.55-64.

pública não-estatal” ou ainda simplesmente “esfera pública”<sup>8</sup>. Especificamente para Habermas, a esfera pública envolve um amplo debate na qual os atores sociais podem chegar a consensos sobre questões individuais, morais e sociais. Sendo assim, a esfera pública surgiu como um espaço de debates entre a sociedade e o Estado, separando o setor privado e o público.

De qualquer forma, Habermas mais do que propor um modelo novo de democracia, também nos permite compreender analiticamente os arranjos participativos empiricamente existentes. Isso se deve em primeiro lugar, porque Habermas nos permite localizar os três âmbitos sociais que envolvem o processo político deliberativo, a saber:

- ✓ O Estado;
- ✓ A esfera pública (canais de participação);
- ✓ Sociedade civil.

---

<sup>8</sup> Ainda de acordo com Vieira (2001, p. 51-70), é possível distinguir na teoria política contemporânea três grandes modelos de espaço público, o primeiro é o modelo agonístico: teoria defendida por Hannah Arendt, o segundo é o b) modelo liberal: este modelo é defendido especialmente por John Rawls e Ronald Dworkin e o terceiro é o c) o modelo discursivo tendo como principal representante desta vertente Jürgen Habermas. Devemos lembrar que a natureza histórica do conceito de esfera pública possui uma longa trajetória que não daremos prioridade no decorrer do texto, porém, deve-se saber que ela passou por três momentos, sua origem segundo Habermas foi na corte e na cidade, todavia, nascem em lugares diferentes mas, quase que com o mesmo objetivo. Em Londres por exemplo esse espaço se constrói nos salões, França cafés e Alemanha comensais. De qualquer forma era um círculo aristocrático onde se debatia livremente sobre política, literatura arte etc. Por fim, ouve uma decadência da esfera pública. Isso ocorreu porque o capitalismo instrumentalizou essa esfera, ou seja, os canais de debates como os jornais, imprensa etc, foram contaminados pelo capitalismo comercial e financeiro. A esfera pública acaba atingindo uma forma de comércio quando deveria ser um espaço livre de discussão. Num segundo momento do autor com a obra “Teoria da ação comunicativa”, Habermas reformula toda sua teoria social dividindo-a em esfera sistêmica e mundo da vida, já num terceiro momento em “Direito e democracia” (1997), e com seu artigo “História y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública” (1981), Habermas reconstrói o conceito de esfera pública ampliando-a. Neste momento a esfera pública não é mais um espaço dos salões e cafés, mas, um espaço de jornais, conferências, ONGs, movimentos sociais, informações, a esfera pública existe porém de forma diferenciada .

Qualquer análise que procura compreender os processos efetivos da democracia participativa deverá levar em conta essas três realidades e suas diferentes dinâmicas de funcionamento. Ou seja, tanto a dinâmica instrumental que envolve o Estado (sistema), quanto a dinâmica comunicativa (mundo da vida), que se origina na sociedade civil. Portanto, não podemos reduzir a teoria habermasiana apenas ao seu aspecto prescritivo, como se ela não contivesse também preciosos instrumentos heurísticos que nos permitirão compreender o objeto desta pesquisa.

Tal como Habermas, o principal eixo do pensamento do Cientista Político Joshua Cohen é a democracia deliberativa. Porém, Cohen trás uma inovação que torna-se muito importante para analisar os arranjos participativos contemporâneos, pois enquanto Habermas parte de uma democracia discursiva deliberativa preocupada com o modo dos cidadãos fazerem funcionar a regra do jogo democrático, Cohen se preocupa em institucionalizar arranjos que efetivem a participação e decisão dos cidadãos, e não somente mera influência, como propunha Habermas. Farias explica ainda que a proposta discursiva de Habermas torna a democracia:

... estranha às rotinas institucionais estabelecidas pela política moderna na medida que ela valoriza condições excepcionais de influência das associações que se localizam fora do circuito institucionalizado do poder, ou seja, desregrado do sistema (...). Para que esses atores desempenhem um papel ofensivo não basta apenas enfatizar, com faz Habermas, a influência autônoma oriunda da periferia da esfera pública sob condições de crise social. É necessário apontar outras formas de participação que realizem, de fato, a promessa de democracia radical e, com isso, do governo legítimo (FARIAS, 2000a, p. 55).

Em texto publicado em (2000) Cohen parte do pressuposto de que a democracia deve ter substância, e, que a legitimidade e autoridade da democracia encontram-se justamente no fato do Estado tomar suas decisões junto com os membros da sua sociedade. O ponto a que nos propomos responder no decorrer desta análise é como funciona esta participação: ela acontece só na discussão, nas tomadas de decisões, ou compreende as duas questões? A originalidade de Cohen está em nos mostrar como efetivar a deliberação que compreende discussão e participação nas tomadas de decisões da sociedade junto com o Estado, ou seja, as duas coisas juntas. Pois:

(...) Del carácter institucional de la democracia - esa legitimidad emerge de las discusiones y decisiones de los miembros de la sociedad, en tanto estas se lleven a cabo, y se expresen en el seno de instituciones sociales y políticas diseñadas para reconocer dicha autoridad colectiva (COHEN, 2000, p.24).

Tendo em vista estes pressupostos, como podemos chegar a democracia deliberativa? É neste sentido que está a originalidade de Cohen, pois ele propõe uma combinação de dois conceitos: o pluralismo razoável com uma perspectiva substantiva de democracia. Isso significa que nem um, nem outro conceito dá conta de expressar a realidade democrática, e sim os dois juntos, pois, o pluralismo razoável parte da idéia de que não há um acordo completo, ou um consenso de uma decisão racional prática entre os cidadãos a respeito de questões sociais. Por outro lado, este conceito parte da idéia de que os cidadãos são livres e iguais, e, que, isso é fundamental para a democracia.

É por essas idéias que Cohen se diferencia de Habermas. Sua proposta consiste em uma idéia mista que junta participação na tomada de decisão e discussão no conceito de

deliberação, e também, porque a deliberação consiste em arranjos sociais e políticos. Na verdade, a democracia deliberativa deve ser uma democracia agregada incluindo três princípios<sup>9</sup>: a liberdade, o bem comum e a participação. A democracia deliberativa deve garantir que o poder público reconheça direitos iguais a todos os cidadãos. Cohen afirma que isso só é possível através da institucionalização desses direitos que compreendem o direito ao voto, associação, expressão política, direito de ser eleito. O autor afirma que é necessário realmente confirmar alguns ideais de Robert Dahl, por isso, Cohen parte da tese de que é possível uma Poliarquia Diretamente Deliberativa. A idéia fundamental da teoria de Cohen (1989) é institucionalizar a participação, pois isso é que caracteriza uma Poliarquia Diretamente Deliberativa (PDD). Em outros termos, discussões informais com promessas de influenciar possíveis soluções para problemas sociais na arena política, como queria Habermas, não surtem efeito. A proposta da PDD consiste em que as decisões coletivas são tomadas através da deliberação em arenas abertas servindo como serviços públicos para tomar decisões públicas. Para esse processo ocorrer, Cohen insiste em institucionalizar unidades deliberativas locais, pois essas arenas deliberativas estão mais próximas dos problemas sociais e dos indivíduos do que o próprio legislativo, que muitas

---

<sup>9</sup> Pelo princípio de liberdade o autor entende que deve haver por parte da sociedade liberdade total de seus indivíduos, uma liberdade que compreenda o social, econômico, político, religioso e cultural. Para usar as palavras de Cohen, deve haver uma “inclusão deliberativa”, pois negar essa liberdade é também negar condições de igualdade entre os cidadãos. Deve-se preservar principalmente a liberdade religiosa que é o fundamento para a liberdade de expressão. O princípio de bem comum também deve ser um dos objetivos da democracia. Embora o que significa um bem seja indeterminado, deve ser algo que contempla a todos. Ou, nas palavras do autor (2000, p.37): “o principio del bien común comienza observando que los ciudadanos tienen buenas razones para rechazar um sistema de políticas públicas que fracasa totalmente em la promoción de sus intereses”. O último princípio é o da participação que consiste no direito de inclusão na tomada de decisões.

vezes toma decisões que não se encaixam na realidade local. A idéia de fóruns e arranjos deliberativos são caminhos mais seguros para isso.

É partindo desses pressupostos teóricos que buscaremos encontrar nos conselhos quais suas verdadeiras ações, e que tipo de deliberação ocorre; aquela que só influencia ou aquela que influencia e decide<sup>10</sup>.

Queremos deixar claro que não estamos fazendo uma defesa irrevogável da postura de Cohen. Simplesmente seus argumentos caminham para uma democracia, ou uma poliarquia de forma mais prática. Não buscamos simplesmente refutar Habermas, mesmo porque, Cohen parte da proposta deste autor. De qualquer forma, esses autores contemporâneos estão chamando a atenção para que se incluam os cidadãos nas tomadas de decisão do Estado, seja discutindo, conversando e tomando decisões. Mas, resta ainda sabermos o que são os conselhos gestores de políticas públicas, vejamos.

### **I.III -DIMENSÃO CONCEITUAL DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para discutirmos a dimensão conceitual dos conselhos, partimos principalmente das indicações de Tatagiba (2002), que nos apresenta um perfil dos conselhos gestores de políticas públicas a partir de três caminhos:

1. democratização das políticas públicas;
2. participação dentro do sistema democrático;

---

<sup>10</sup> É salutar dizer que existem muitas diferenças e semelhanças entre Habermas e Cohen, todavia, não faremos esse tipo de discussão aqui, mais para quem deseja conferir essa discussão ver: FARIAS, 2000 a e b, BOHMAN, 2000.

### 3. descentralização.

Em relação ao primeiro caminho, o processo de democratização das políticas públicas, afirma a autora que:

Tornando-se obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais” (TATAGIBA, 2002, p.50).

Sobre o segundo, os conselhos são ainda espaços de participação dentro do sistema democrático, porque a participação caracteriza o processo decisório. Além disso, os conselhos também são frutos da descentralização porque trata-se da: “(...)transferência da responsabilidade decisória para as unidades sub-nacionais (estados e municípios) (...)” (Perissinotto, 2002, p.212).

De acordo com Tatagiba, os conselhos podem ainda ser divididos em três tipos: a) Conselhos de programas<sup>11</sup>, b) Conselhos de Políticas e c) Conselhos Temáticos<sup>12</sup>. Dentre estes, nossa análise concentra-se nos Conselhos de Políticas que, previstos em legislação nacional, são obrigatórios e:

(...) também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado (...) neste grupo situam-se, por exemplo, os conselhos de saúde que, “dizem

---

<sup>11</sup> Sobre a definição desses tipos de conselhos ver Luciana Tatagiba, 2002. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil**, presentes no livro “**Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**” organizado por Evelina Dagnino.

<sup>12</sup> Idem.

respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia aos exercícios desses direitos” (TATAGIBA, 2002, p.49).

Conforme a exposição de Tatagiba, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas podem ser definidos da seguinte forma:

os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas setoriais (TATAGIBA, 2002, p.54).

Em seguida, Tatagiba nos apresenta ainda uma série de características desse tipo de conselho. Em primeiro lugar, ela discute a questão da representatividade dos conselheiros, especialmente a relação com as entidades que representam (sociedade civil). Este tema da representatividade desenvolveremos melhor em seguida, tendo em vista, que é nosso foco o de pesquisa.

Já em relação às atribuições dos conselhos, estes devem ser espaços de paridade entre Estado e sociedade civil, cujos representantes devem ser eleitos de forma democrática ou através da escolha de seus pares. Quanto ao conselheiro, não cabe a ele ter função remunerada, com exceção dos membros do Conselho Tutelar, suas reuniões devem ser abertas e suas decisões divulgadas em informativos oficiais. Dessa forma, os conselhos devem ser vistos, segundo Tatagiba (2002), como espaços de: Representação plural e paritária; Como espaços públicos dialógicos e Como espaços deliberativos.

Vejamos melhor cada um destes itens:

1. Representação plural e paritária: A composição plural e paritária dos conselhos são: “o elemento que corresponde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos” (TATAGIBA, 2002, p.54). Assim, o Estado e a sociedade civil devem ter números iguais de representantes no conselho.
2. Espaços públicos dialógicos: o processo dialógico implementa a verdadeira atribuição dos conselhos, que é uma tarefa, que cabe essencialmente à pressão da sociedade civil, impedindo os interesses do Estado em controlar a agenda dos conselhos através de práticas clientelistas.
3. Espaços deliberativos: O caráter deliberativo deve estar presente nas agendas dos conselhos, porém, necessita de maior aprofundamento e eficácia tanto na teoria quanto na prática. Muitas vezes, a deliberação que encontramos nos conselhos fica apenas na discussão, e acaba sendo meramente consultiva. Deve-se lembrar que há uma diferença entre espaços de deliberação e consulta, que não deve ser esquecida<sup>13</sup>. A eficácia deliberativa atrelada à inserção institucional é também um dos problemas levantados pela literatura desse tema, ressaltando a dificuldade dos conselhos em manter essa vocação. Para tanto, “a competência de deliberar sobre as políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado” (TATAGIBA, 2002, p 55).

---

<sup>13</sup> Sobre esta questão ver a análise de Daniel, C. “Gestão local e participação da comunidade”. Polis, n°14, 1994.

Especificamente sobre a representação, esta deve não só ser paritária, deve também ocorrer representação completa da sociedade civil nos arranjos participativos, vemos a necessidade de enfatizar aqui a questão da representação<sup>14</sup> política, tendo em vista que a problemática desta pesquisa é justamente avaliar a representação dos conselheiros não-governamentais. Sendo assim, vários autores e pesquisas que citaremos abaixo têm comentários somente de passagem sobre a representação e paridade dos conselhos gestores. Gohn (2001), por exemplo, alerta que não existem critérios que “garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes” (Gohn, 2001, p.91). A literatura tem sugerido que o mandato desses representantes seja diferente dos dirigentes municipais, justamente para não gerar uma espécie de controle do município ou Estado sobre os representantes dos conselhos.

Nossa hipótese é que a representação tem se mostrado muito frágil no sentido do representante (não-governamental) não ter vínculos com os membros da sua comunidade, ou seja, não haver representatividade política, “o problema é que a maioria da população não participa, nem está representada nos conselhos. Não tem vínculos associativos, não compõe o tal capital social (...)” (Gohn, 2001, p.96), ou seja, não tem igualdade em relação a paridade dos representantes, sendo então uma representação fraca, não tendo condições e voz ativa na hora da participação e tomada de decisões no conselho. Acontece ainda, que nem representantes e representados sabem que relação ou tipos de representação têm, e, se ela é a ideal ou mais viável para consolidação do conselho e da democracia.

---

<sup>14</sup> Vale ressaltar que o termo representação é entendido nesta análise como representatividade política. Como explica Bobbio: “o sentido da representação política está, portanto, na possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder”. (1995, p. 1101)

Tendo em vista que para o êxito dos arranjos deliberativos e pela própria democracia é necessário ter representatividade política; assim, analisaremos se esta questão ocorre entre os conselheiros não-governamentais com o seu grupo, e se estão de fato representando-os nos conselhos. Outra importância a sabermos, é que tipo de representação podemos encontrar nos arranjos participativos e em que medida a sociedade está sendo representada da maneira que ela gostaria que fosse, ou mesmo, se existe consenso ou diferença em relação ao entendimento de representação nos conselhos, ou seja, a relação entre representante e representado. Assim, explicaremos abaixo o que a literatura nos sugere sobre o conceito de representatividade <sup>15</sup> política.

#### **I.IV- Teoria da representação política**

O conceito de representação está muito relacionado à política, na maioria da literatura que trata do assunto, este conceito aparece principalmente quando fala-se de governo<sup>16</sup>. Entretanto, a idéia de representação que será fundamental para a teoria democrática é a tese da transferência, ou ainda da “representação” do poder. Apesar da

---

<sup>15</sup> Ao falarmos em representatividade política, devemos lembrar, que existe uma diferença entre representação política e representatividade; sendo a primeira o poder de agir em nome de alguém, é a prática da representação, e a segunda é o ato de representar numa relação constante entre representante e representado.

<sup>16</sup> Não trataremos dos teóricos que tratam do assunto historicamente, portanto devemos lembrar que Stuart, por exemplo, diz que o governo representativo é exercido através dos deputados eleitos periodicamente; Scholars estudou a representação desde que perceberam um enlace entre governado e governo, já para os contratualistas o Estado (ou poder político) se origina de um pacto (contrato) firmado pelos homens quando ainda se achavam no estado de natureza. Aliás, a principal matriz teórica que orientou quase toda reflexão sobre representação política da idade moderna foi a “teoria do contrato social”. Refletindo a nova realidade social no qual estavam imersos, os pensadores modernos romperam com as premissas do pensamento clássico que partia do princípio de que a sociedade era uma realidade superior ao indivíduo, e o tomaram como o ponto de partida de suas reflexões. Um normativista diria que a representação era um ideal republicano. Para Dahl que descreve e prescreve, a representação contribui ao pluralismo onde o interesse público emerge de um esforço entre interesses especiais. Para os críticos normativos a representação exerce uma influência corrupta no governo bom.

teoria do contrato social ter em vista muito mais a legitimação de uma situação de fato (a existência do Estado) a partir de uma explicação racional, a tese da representação permitiu repensar a nova realidade criada pelo surgimento do Estado. A ligação entre os governantes e os governados (ou entre Estado e cidadãos) podia agora ser pensada em termos de “representação”.

Mas afinal, o que é a representação? Recorramos a Norberto Bobbio para definirmos o termo (1995, p. 1101). Para o pensador italiano “o sentido da representação política está na possibilidade de controlar o poder político atribuído a quem não pode exercer pessoalmente o poder”. De acordo com as definições de Bobbio, para entendermos o sentido da palavra representação, precisamos entender duas coisas: 1º) como se dá a relação entre representante e representado, e, 2º) o que está sendo representado.

Sobre a relação entre o representante e o representado, Bobbio afirma, que nas atuais democracias contemporâneas pode-se falar em dois tipos fundamentais de relação, que são:

1. a representação como relação de delegação (mandato imperativo): o representante é concebido como um executor privado de iniciativa e autonomia. Seu papel é apenas como o de um embaixador: executar a vontade popular
2. a representação como relação de confiança (mandato fiduciário): neste modelo o representante possui maior autonomia e supõe, que a única orientação para sua ação seja o interesse dos representados, tal como ele é percebido pelo próprio representante;

Ainda, segundo Bobbio, o ato de representação significa agir no lugar de alguém ou de alguma coisa, representar simbolicamente e agir em nome de algo, ou a possibilidade de controlar o poder político. De forma geral:

(...) a função de representação política significa participar de processos de tomada de decisão em nome de outros (primeira dimensão), mas também participar da confecção da agenda pública e do debate público em nome de outro. Essa segunda dimensão é necessária porque, em sociedades populosas, extensas e complexas como as contemporâneas, a participação direta de todos no debate público é inviável. (MIGUEL, 2001, p.17).

O conceito de representação<sup>17</sup> possui diferenciados usos e relacionados à várias áreas do conhecimento, tanto na acadêmica, quanto por ativistas, políticos. De qualquer forma, é com o francês Bernard Manin (1995) que o conceito de representação fala mais a linguagem contemporânea e melhor para compreender os arranjos participativos. Este autor diz, que historicamente passamos por uma democracia parlamentar, democracia de partido e democracia de público, neste último, a relação de representantes e representados não é integral, o que é normal nos dias atuais, pois o método de escolha de representantes acaba não criando condições para identificação entre representantes e representados, principalmente quando os candidatos a representação não se enquadram no perfil de todos os representados. Outro motivo que impede uma representação integral é, que os representantes não falam a linguagem dos representados, é como se um governo representativo se afastasse do governo do povo pelo próprio povo, sendo assim, não significa dizer que vivemos uma crise na democracia, mas é natural que na democracia de público a relação entre representante e representado fique mais distante.

---

<sup>17</sup> Outras análises a respeito do conceito de representação podem ser encontradas em Boccia (1991), Squires (1994) entre outros.

Manin também estabelece alguns princípios que podem medir a representação política, não que sua preocupação seja metodológica, mas, seus quatro princípios refletem segundo suas palavras "idéias práticas". É claro que o autor pensa esses princípios em outros contextos, num sentido macro dentro da política; nós é que é utilizaremos do mesmo para analisarmos nossa realidade local, ou seja, os conselhos de saúde. Os princípios são: 1) eleição de representantes pelos governados, 2) independência parcial dos representantes, 3) liberdade de opinião pública, 4) decisões políticas tomadas após deliberação.

1. Eleição de representantes pelos governados: As pessoas escolhem seus representantes porque os julgam melhores que eles, na verdade é um princípio eletivo que resulta na atribuição da autoridade a determinados indivíduos que governam sobre outros. Neste princípio o representante não adquire uma identidade com os representados, pois o sistema é eletivo, o que não significa, que os representados tenham que ser subordinados aos representantes, pois embora não governem, podem exercer influência sobre as decisões do governo.
2. Independência parcial dos representantes: Embora os representantes sejam escolhidos legitimamente, eles mantêm certa independência de suas decisões dos indivíduos que os escolheram (representados). Todavia, esse tipo de independência não faz dos representantes imperadores, e, nem seus cargos irrevogáveis. De qualquer forma o representante se encontra num certo distanciamento entre as suas decisões e as dos representados.
3. Liberdade de opinião pública: Esse critério só é possível, se contar com o acesso às informações políticas por parte dos representantes; sendo assim, eles devem tornar públicas as suas decisões.
4. Decisões políticas tomadas após deliberação: Uma representação só é completa quando os representantes junto com os representados partilham das decisões. Na verdade a idéia de representação está ligada a discussão que é como um instrumento da representação. Para o autor "(...) o governo representativo não foi proposto, nem estabelecido como um regime em que o

poder seria confiado a um único indivíduo escolhido pelo povo; ao contrário, foi criado como um regime em que um órgão decisório coletivo deveria ocupar uma posição central” (Manin, 1995, p.25). A assembleia é uma forma de compartilhar as decisões.

Outro trabalho que é considerado clássico em relação a representação política é o estudo contemporâneo da cientista política Hanna Pitkin (1969), para ela o conceito de representação diz respeito ao relacionamento entre governantes e governados, sendo assim a preocupação é de como os representantes agem, ou seja, como os indivíduos se portam quando são escolhidos para representarem um grupo. Para a autora a representação significa: "está agindo no interesse do representado, em uma maneira responsiva a eles" (Pitkin, 1969, p.209). A autora diz ainda que podemos entender a representação a partir de quatro idéias ou formulários que são fundamentais: a formalista, a accountability, a descrição, e o simbolismo.

- A **formalista**: o representante é autorizado por outro para agir no seu lugar. Este formulário dá a representação para uma outra pessoa agir em seu nome ou no de outra e de seus interesses (ex: um advogado);
- **Accountability**: neste caso o representante tem que responder ao representado suas ações, conhecida também como representação microcós mica, porque consulta e presta contas ao grupo;
- **Descrição**: é a idéia de que os representantes se assemelham àqueles que representam, a sua religião, idade, renda, instrução e outros;
- **Simbolismo**: este critério é mais emocional; os grupos representados provêm de uma mesma história ou tradição (exemplo, um monarca).

Dessa forma, os formulários de representação de Pitkin assim como os princípios de Manin podem e muito servir de aporte teórico para analisarmos se os representantes não-

governamentais dos conselhos em questão representam de fato seu grupo de origem e de que forma ocorre essa representação. Outro ponto a saber é, qual representação os representantes e os representados julgam melhor. Entretanto, dos critérios apresentados faremos uma junção entre dois critérios de Manin e um de Pitkin. Escolhendo esses princípios porque julgamos serem mais práticos, operacionalizáveis e úteis para a problemática que nos propomos a responder. Assim os princípios são:

1. Eleição de representantes pelos governados (Manin).
2. Decisões políticas tomadas após deliberação (Manin).
3. Accountability (Pitkin).

Sobre o primeiro, pensamos que, por mais que um grupo escolha um representante por critério eletivo que seja, cultura, experiência, competência e outros, os representados podem intervir nas tomadas de decisões, ao contrário da visão formalista de Pitkin que delega poder total ao representante. Já o segundo critério, achamos mais justo pelo fato de acreditarmos que uma instituição do tipo, os conselhos; ou mesmo, um governo democrático firme e consolidado que promove arranjos participativos, só pode existir se contar com canais de discussão e participação nas tomadas de decisões tanto pela sociedade civil, quanto pelo governo ou representante, ou contar com uma agenda pública como falara Miguel (2001). Já o terceiro critério “accountability”, conta com a transparência e prestação de contas das atitudes dos representantes para com o grupo, esse critério é determinante numa relação entre governo e sociedade civil, como na representação de cargos públicos, ou quando esteja falando em nome de outras pessoas.

De forma geral, o critério determinante para medir a representação em nossa pesquisa centra-se na “accountability”, pois:

A deliberação, a identificação e a similitude fornecem apenas as ligações sociologicamente plausíveis entre representantes e os

representados. Não há nada na representatividade pictórica ou descritiva per se que impeça legalmente os representantes escolhidos entre os membros de um grupo de violar os interesses daquele mesmo grupo. O mesmo pode ser dito a respeito de um parlamento deliberativo e de um líder com o qual as massas se identificam. Sem dúvida, a única conexão que a lei positiva (ou seja, criando sanções) pode oferecer é accountability baseada na capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem (respondam por, sejam responsabilizados, sejam punidos ou mesmo recompensados pelo que fazem) (ARATO, 2002, p30).

A importância que se dá a representação medida através da accountability é de extrema relevância, apontada não só por Pitkin (1969), Arato (2002) como também por Manin (1997) quando diz que a accountability<sup>18</sup> é uma “avaliação retrospectiva”, os representantes eleitos não precisam necessariamente cumprir o que falaram, mas, mostrando a transparência de suas ações podem ser punidos por seus atos.

De qualquer forma acreditamos assim como Pitkin, que todos os povos estão representados como povos, ou no nosso caso de que ocorre representação nos conselhos. Porém, a questão é sob que circunstâncias a representação é possível de forma desejável ou

---

<sup>18</sup> Autores brasileiros como Miguel (2001) também dá importância para a accountability, afirmando que a representação política fica comprometida se a representação política não conter três dimensões, duas delas repetem o argumento de Pitkin que é a autoridade do representante em tomar decisões e a accountability, proporcionando transparência através de uma agenda pública. A terceira diz respeito ao exercício da cidadania através da auto-organização da sociedade civil em proporcionar discussão entre os representantes e representados. Na verdade, esse autor utiliza duas categorias de Pitkin e acrescenta uma a mais dizendo que a representação não diz respeito somente ao sistema eleitoral, mas, aos arranjos deliberativos. De acordo com suas próprias palavras: (...) a função da representação política significa participar de processos de tomada de decisão em nome de outros (primeira dimensão), mas também participar da confecção da agenda pública e do debate público em nome de outros. Essa segunda dimensão é necessária, porque em sociedades populosas, extensas e complexas como as contemporâneas, a participação direta de todos no debate público é inviável. Da mesma maneira como a impossibilidade de tomada direta de decisões pelo povo torna imprescindível a representação parlamentar, a impossibilidade de uma discussão envolvendo a todos gera a necessidade da representação das diferentes vozes da sociedade no debate público (MIGUEL, 2001, p.17). Diríamos que para reduzir o vazio entre os representados e representantes, ou para superar a crise de representação nas democracias modernas, bem como verificar que tipo de representação existe nos conselhos gestores de políticas públicas, a accountability é um dos meios mais fáceis de responder essas questões, pois como vimos, é consensual na literatura que trata do tema colocar a transparência do representante à vista.

justa? É a representação democrática? Majoritária? Elitista? Pragmática? ou alguma outra qualidade? Ou ainda, se há uma nova representação emergindo, portanto são estas questões que buscaremos em nossa pesquisa e que tentaremos obter respostas doravante.

Por fim, podemos ver que os critérios que escolhemos para compreensão da representação dos conselheiros não-governamentais (Eleição de representantes pelos governados; Decisões políticas tomadas após deliberação e accountability), vão ao encontro da proposta de democracia que adotamos de Cohen (2000), no sentido de que a deliberação como discussão e decisão é a forma mais viável de representar não só os interesses que os representantes julgam melhor, como aqueles que serão viáveis para os representados e para consolidação da própria democracia participativa.

Discutir a representatividade dos conselheiros não é um fator nunca visto pela literatura, Tatagiba nos lembra que a relação dos conselheiros governamentais e dos não-governamentais é muito frágil. No caso dos conselheiros governamentais, as idéias levadas para o conselho não são frutos de discussão das agências estatais com seu representante, mas, suas próprias opiniões. As posições do governo e do conselho muitas vezes são antagônicas. Nesse sentido, a autora diz que está ocorrendo um processo de enfraquecimento dos conselhos por conta da falta de representatividade, e, que esse fator merece maior atenção nas pesquisas.

Por outro lado, os conselheiros não-governamentais acabam encontrando o mesmo problema:

Muitos (...) depoimentos recuperam essa ausência de uma via de mão dupla entre conselhos e entidades: as pautas do conselho nem sempre são discutidas com as entidades, nem sempre chega ao conhecimento do conselho, de forma a influenciar nas deliberações” (TATAGIBA (2002, p. 66)

Bom, é exatamente esse foco que buscaremos verificar no funcionamento dos conselhos: será que a hipótese de Tatagiba pode ser comprovada? Será que os representantes não conversam através de reuniões periódicas com seu grupo de origem? Se este cenário que Tatagiba demonstra se confirmar, podemos dizer que um dos problemas do funcionamento dos conselhos como espaços de discussão e decisão estão relacionados com a questão da representatividade, e o tipo de representação que existe no interior dos conselhos. Ao invés de estarmos exigindo que o representado seja comunicado e participante da posição do representante, estaria ocorrendo o inverso: o representado autoriza o representante de suas atitudes, sendo essa, conseqüentemente, a opinião do grupo. Se isso se confirmar teremos aquele tipo de representação da qual Bobbio chamava atenção (mandato imperativo), Pitkin (autorização), e independência parcial dos representantes (Manin). Mas, podemos ainda encontrar uma relação entre representante e representado ao inverso, sendo que, a idéia dos representados é de fato discutir e decidir a respeito das questões públicas, e o representante acaba emitindo mera opinião pessoal. Desta forma, não há representatividade e o tipo de representação política não é a mais eficiente para a democracia participativa.

Neste sentido, entendemos que o problema da representação tem sido emergente para o funcionamento dos conselhos, principalmente para reverter o quadro de fragilidade entre conselheiros e entidades, permitindo, de fato, o exercício da cidadania. O que Tatagiba também tem constatado, são as deficiências no meio comunicativo. Esse problema tem servido de incentivo para alguns conselhos. Entre os exemplos podemos destacar a iniciativa do Conselho Nacional da Saúde (CNS) que buscou a criação de uma “Comissão Permanente de Comunicação”, cujo objetivo é intensificar e socializar as ações da entidade, e intensificar a relação dos conselhos com a sociedade. Outra iniciativa como esta é a do

Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) que em parceria com outras entidades desenvolveu o “Programa de Capacitação à distância para conselheiros e gestores municipais e estaduais de Assistência Social”.

No mais, se fôssemos enumerar os problemas da representação poderíamos citar os seguintes:

- Comunicação;
- Fragilidade de deliberação;
- Qualificação dos conselheiros com suas entidades;
- Extensa rede de conselhos com difíceis espaços a serem preenchidos,
- Desigualdade de diálogo entre sociedade civil e agentes estatais;
- Mediação entre qualidade dos conselheiros sem criar elitização e burocratização da participação,
- Conciliar a qualificação dos representantes com a rotatividade dos mesmos;
- Tipos de representação compartilhado entre representantes e representados, e reafirmando o já dito, é o principal foco de nossa pesquisa.

Por fim, apesar dos méritos do trabalho de Tatagiba no sentido de aprofundar a reflexão sobre os conselhos, seu trabalho peca pelo excesso de normativismo. Sendo assim, uma análise não tão carregada pelo idealismo político (e pelo romantismo democratizante) pode ser encontrada em Draibe (1998). Sobre essa outra ótica teórica, a autora diz que a natureza da representação pode assumir cinco formas:

1. Representação vinculada: a representação dos membros das categorias sociais se faz através da sociedade civil.
2. Representação não-vinculada: os membros da sociedade civil são expressivos e sua indicação se faz através do convite do governo.

3. Representação mista: convivem nos conselhos as duas formas de representação acima.
4. Representação vinculada funcional: essa representação diz respeito aos membros que ocupam uma determinada posição funcional.

Essas cinco formas são resultantes do desejo da sociedade e acontece com a sua permissão e total consciência. No mais, os conselhos ainda podem ser:

- a) Bipartites e paritários: formados pelo governo e sociedade civil com o mesmo número de representantes,
- b) Bipartites e não paritários: conselhos formados pelo governo e sociedade civil sem os mesmos números de representantes;
- c) Tripartites e paritários: os representantes são do governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços com o mesmo número de representantes;
- d) Múltiplos e não-paritários: representantes de vários segmentos sem equivalência de seus membros.

Embora existam conselhos com as características defendidas por Draibe, partimos da idéia, que os conselhos gestores de políticas públicas devem manter a característica de discutir e decidir, e devem ser assegurados por lei como múltiplos e paritários, características não previstas por Draibe. Nesse modelo se encaixam os representantes de vários segmentos com equivalência de seus membros.

## **CAPÍTULO II**

### **MORFOLOGIA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Este capítulo tem por objetivo mostrar qual é a forma, característica, organização, como a literatura trata do assunto, a constituição e o aspecto legal dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, em especial o de saúde, numa análise comparativa entre Blumenau (SC) e Itajaí (SC), ou seja, descrever como são e estão os conselhos em questão, o que chamamos de “morfologia”.

O tema dos conselhos vem ganhando uma atenção crescente na literatura das ciências sociais no Brasil; porém, os trabalhos sobre esse tema são muito dispersos e ainda não existe um balanço temático sobre esta literatura. Assim, embora não pretendamos fornecer ao leitor um levantamento “exaustivo” e “completo” sobre o tema, o objetivo do tópico abaixo é apresentar e comentar criticamente parte da bibliografia existente a respeito do assunto.

Visando lidar com a heterogeneidade da produção existente, adotaremos nesta pesquisa o critério de dividir a literatura e os autores que tratam de conselhos em duas vertentes. Na primeira, os conselhos são vistos como instrumentos de eficiência das políticas públicas e redistribuição dos recursos, dando-se maior ênfase ao papel do Estado na formulação dessas políticas. A segunda vertente é aquela que vê os conselhos como forma de democracia ampliada, dando maior ênfase ao papel da sociedade civil no processo de expansão da democracia<sup>19</sup>. Porém, antes de apresentarmos as duas dimensões

---

<sup>19</sup> A divisão aqui proposta baseia-se no trabalho Carvalho (1997).

lembramos que entendemos que as duas visões sobre conselho devem ser superadas, pois nem uma e nem outra contribuiu sozinha para o aparecimento dos conselhos, entre os aspectos relevantes destacam-se os movimentos sociais e a Constituição Federal de 1988, que com suas leis ajudou a ampliar esses espaços participativos de democráticos.

## **II.I - CONSELHOS COMO INSTRUMENTOS DE MELHORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Entre os exemplos relevantes da primeira vertente teórica, podemos destacar os trabalhos de Ribeiro (1997), Arretche (2002), Draibe (1989), Perissinotto (2002), Dagnino (2002), Jacobi (2002), Silva (2003) e Coelho (1998), entre outros. Seria ilógico dizer que estes autores não apresentam particularidades e diferenças em suas análises; porém, subjacentes a esses trabalhos estão determinados argumentos que se repetem dentro dessa vertente teórica. De acordo com a análise que efetuamos, esses argumentos podem ser classificados em dois pressupostos:

1. Conselhos como temática da reforma do Estado;
2. Conselhos como resultados da descentralização.

Nas linhas abaixo, faremos a análise detalhada de cada um destes pressupostos.

---

### **II.I.I - Conselhos como resultados da reforma do Estado e espaços de fiscalização da agenda pública.**

A partir de meados da década de 90, a temática da reforma do Estado ganha cada vez mais força no debate político brasileiro. Com essa temática crescendo aparece como uma das propostas de reforma a idéia de aprimorar os canais de participação entre a sociedade civil e o Estado. Estas iniciativas partem de agentes do próprio Estado, como por exemplo, nas reflexões de Bresser-Pereira (1999) sobre a legalização de uma esfera pública não-estatal. Para Schmitter (1979), por sua vez, o que caracteriza o novo corporativismo é justamente o papel do Estado em estruturar interlocutores, conferindo a eles certa margem de acesso a decisões alocativas. Assim, o Estado ocupa o papel do processo de fazer políticas públicas.

Esta é também uma questão discutida por Silva (2003). Para ela, essa característica de governo popular<sup>20</sup> é fruto maduro da reforma do Estado gerando “efeitos do chamamento do Estado aos grupos de interesses para atuarem em organismos de gestão de políticas (...)” (SILVA, 2003, p.141).

Esta análise aponta para o desmantelamento da oposição entre Estado e sociedade civil. Na verdade, ela também pode ser definida pela busca de novas formas de arranjos corporativos do próprio Estado moderno, como já dizia Offe (1984).

---

<sup>20</sup> Deve-se deixar claro que a incorporação da sociedade civil na agenda do Estado não é característica somente de governos populares como proposta da esquerda, mas, também em governos tidos como “neoliberais”. Para aprofundar essa questão ver: Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Grau, Nuria Cunill. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

Draibe registra, que determinadas pesquisas apontam que os conselhos vêm funcionando como “canais de negociação e lócus de produção de políticas” (DRAIBE, 1998, p.13). Deve-se lembrar também, que a agenda dos conselhos quase sempre coincide com a agenda de diversos tipos de políticas públicas, passando a impressão de que a função do conselho é a elaboração e implementação de qualquer política pública. Essa idéia de que os conselhos devem realmente funcionar como espaços de fiscalização dos recursos nas três esferas do governo aparece também na lei 814221. Pelo que podemos perceber, o Estado, em vista da pressão dos movimentos sociais começa a garantir algumas medidas que incorporem discussões e decisões em conjunto com a sociedade civil, com intuito de transparência das políticas públicas.

#### **a) Reforma do Estado e incorporação das políticas de saúde**

Em relação ao caso específico da saúde (objeto de estudo desta pesquisa), a municipalização<sup>22</sup> foi um dos elementos centrais da reforma do Estado, e teve um resultado positivo enquanto projeto político. Ela também teve como objetivo efetivar o direito à saúde e descentralizar a prestação dos serviços para melhor atender a demanda da sociedade civil. Essa iniciativa pode ser confirmada através dos dados coletados no ano de 2000 que mostram que 99% dos municípios adotavam este tipo de política descentralizadora. É o que mostra a tabela abaixo:

---

<sup>21</sup> Sobre essa lei verificar “Congresso nacional”, Brasil 1990. Lei 8142. Brasília DF.

<sup>22</sup> Municipalização, segundo a literatura sobre políticas públicas, é a transferência da responsabilidade dos serviços da União para as esferas Estaduais e municipais.

**QUADRO 1 - HABILITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS AO SUS SEGUNDO ANOS SELECIONADOS BRASIL – 1988 - 2000**

	1988	1993	1996	2000
Municípios Habilitados	0	1.090	3.127	5.450
Total de Municípios	4.197	4.974	4.973	5.507
Habilitados/ Total (%)	0%	26	62,87	98,96

(Fonte: Arretche, 2002, p.94)

Arretche, por sua vez, vê esse processo como uma reforma do Estado desde 1988 e afirma que: “Este objetivo da reforma – amplia o escopo de beneficiários da política que seguramente representou um forte incentivo para a adesão dos municípios aos SUS” (ARRETCHE, 2002, p, 94).

### **II.I.II - Conselhos como resultados da descentralização**

Neste segundo pressuposto explicaremos rapidamente como a questão da descentralização foi uma das iniciativas dos conselhos, pois, sabemos que o aspecto político que se configurou depois da Constituição de 1988, favoreceu o surgimento de algumas arenas participacionistas, não só como os conselhos, mas também, o orçamento participativo, aparecimento de ONGs, fóruns entre outros. Na verdade, a principal característica descentralizadora trazida pela Constituição de 1988 foi o parcial rompimento com o viés clientelista da antiga política no Brasil, e neste sentido, como ampliação da democracia e da participação popular. Segundo Yasbek, a política brasileira transitou do:

(...) assistencialismo clientelista para o campo da política social. Como política de Estado, passa a ser um espaço para defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade. Traz para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão e transforma constitucionalmente a assistência social em campo de exercício de gestão participativa de seus usuários”(YAZBEK, s/d, p.3-4).

Esse mecanismo de descentralização está também muito associado ao processo de municipalização, pois, o município tem sido colocado como centro das transferências de recursos em todas as esferas de tomadas de decisões. A principal característica do processo descentralizador no sentido de dar maior autonomia aos municípios é a transferência de recursos, ou seja, o município torna-se responsável pelos seus gastos que: “ (...) é transferida da esfera de maior para a de menor hierarquia do governo federal para o estadual ou municipal, ou ainda do governo estadual para o municipal” (MÉDICI & MACIEL, 1996, p.42). Assim, viu-se a necessidade de fiscalizar a aplicabilidade dos recursos, é aí que entram iniciativas de participação popular e práticas novas de gestão, combatendo o neolocalismo (disputa entre localidades por investimentos entre outros) <sup>23</sup>. É aí que entra o papel das novas arenas participativas, como os conselhos; como um órgão que fiscaliza a função do Estado, principalmente a transferência e aplicabilidade dos recursos servindo como um canal intermediário entre o Estado e a sociedade civil.

Felicíssimo<sup>24</sup> (1994) faz uma análise da descentralização na sociedade brasileira afirmando, que esta passa por uma crise de organização societal, e da própria família na

---

<sup>23</sup> Segundo ainda este autor: MEDICI, André César e MACIEL, Cícero M. P. A Dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: ALVARES AFONSO, Rui de Britto et all. **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996, p.223-269. O processo descentralizador apresenta vantagens e desvantagens e devem ser analisados de forma crítica.

<sup>24</sup> Para uma análise sobre dois modelos de descentralização: a neoliberal e a descentralização democratizante ver: FELICÍSSIMO, José R. A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. In: **São Paulo em perspectiva**.V. 8 nº 2 p.45-52, 1994.

década de 80. Assim, novas modalidades de ação foram dirigidas ao Estado como: melhoria na prestação de serviços do Estado; que os representantes do Estado sejam interlocutores das opiniões públicas como forma de pressão em relação a terra, habitação e outras questões; o Estado como avalista para prestações de serviços coletivos, cooperativas e comunidades eclesiais de base; organizações culturais e combate à violência e reação em relação aos protestos sociais. Este cenário é fruto de um processo centralizador do Estado que a partir dos anos 80 passou a ser questionado valorizando o papel dos governos municipais e sua autonomia, ou seja, maior participação da sociedade civil na esfera do governo no setor público. É tematizada a democracia e poder local. O centralismo começa a ser denunciado como um sistema burocrático com pouca eficiência, um modelo que sempre se quis superar para um modelo que priorizasse a participação popular.

Outra questão que em muito contribui para o processo descentralizador, e com isso a terceirização e publicização das ações do governo, é a variável globalização<sup>25</sup>; pois esta influenciou, segundo Fiori (1995), na federação<sup>26</sup>, nos seus setores econômicos e políticos. O autor nos lembra que nos 60 e 70, tanto os partidos de esquerda quanto os partidos de

---

<sup>25</sup> Não vamos trabalhar aqui com o conceito globalização, pois só estamos mencionando sua influência, portanto, para Fiori este conceito está em construção e é composto pelos seguintes aspectos: trata-se de um processo de profundas mudanças no capitalismo (aspecto geral); reorganização dos capitais produtivos, comerciais e financeiros a partir de meados dos anos 70; desencadeando ajustes tanto dos governos quanto das empresas; com uma agenda governamental bastante convergente em seus objetivos (ajuste estrutural), embora variada em sua forma de implementação; seu eixo central é a chamada tríade (EUA, Japão e Europa Central); forte concentração da riqueza e do comércio nestes países; existência de oligopólios mundiais; perda de autonomia dos Estados Nacionais; periferia integrada no capitalismo de forma subordinada.

<sup>26</sup> Para uma relação entre descentralização, confederação e globalização ver: FIORI, José Luis. **O FEDERALISMO DIANTE DO DESAFIO DA GLOBALIZAÇÃO**. In: ÁLVARES AFFONSO, Rui de Britto e BARROS SILVA, Pedro Luiz (Orgs.) **A federação em perspectiva. Ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP\ Editora da UNESP, 1995.

direita<sup>27</sup> passaram a defender a bandeira da “descentralização” como forma de democratização. Desta forma, estas forças passaram a defender a transferência de poder dos Estados para: 1) instâncias administrativas autárquicas, 2) instâncias de poder sub-nacionais, 3) organizações da sociedade civil e, 4) empresas privadas. Portanto, a proposta descentralizadora é entendida aqui como uma manifestação de insatisfação da sociedade civil indiferente de suas posições política ou ideológicas, contribuindo entre outras questões para a construção de arenas participativas como os conselhos. Vale ressaltar que autores como Álvares Affonso (1995), que afirma que não devemos ver a descentralização brasileira somente como ampliação da democracia, pelo fato dela abrir caminhos para participação da sociedade civil no processo decisório do Estado. Este autor chama a atenção para o principal efeito perverso da descentralização, que é “a perda da capacidade regulatória da União, em um momento delicado de transição econômica, social e política do país” (ÁLVARES AFFONSO, 1995, p.69).

Diante deste cenário, o autor argumenta que não se trata de defender de forma dogmática ou apriorística o modelo da centralização. Trata-se de olhar de forma estratégica qual deve ser a distribuição de competências entre as esferas de governo. Todavia, não vamos enfatizar aqui o aspecto crítico da descentralização<sup>28</sup>, porque entre os principais problemas estão algumas conquistas no aspecto participação e ampliação da democracia.

---

<sup>27</sup> Deve-se ressaltar que neste artigo Fiori (1995) não distingue especificamente quais são os partidos de esquerda e de direita.

<sup>28</sup> Para uma explicação crítica a respeito do processo perverso da descentralização conferir a análise de: ÁLVARES AFFONSO, Rui de Brito e Barros Silva, Pedro Luiz (Orgs.). **A federação no brasil: impasses e perspectivas. a federação em perspectiva. Ensaios selecionados.** São Paulo: FUNDAP\ Editora da UNESP, 1995

### **a)-Descentralização nas políticas de Saúde**

No caso específico do processo descentralizador na área da saúde, podemos afirmar, tendo em vista a literatura sobre o assunto, que foi uma iniciativa a partir da década de 1990. É consensual entre alguns autores (Côrtes, Arretche, 2002) que o processo descentralizador foi resultado da transferência dos recursos da esfera federal para municipal na gestão dos serviços públicos, principalmente o de saúde.

A descentralização e a universalização da política federal de saúde e a conseqüente construção do SUS (Sistema Único de Saúde) passaram a ser normas constitucionais com a nova Constituição de 1988. Embora o princípio do direito universal de acesso aos serviços públicos de saúde passasse a ter validade imediatamente após a promulgação da Constituição, a municipalização dos serviços implicava um processo de remodelamento da estrutura nacional de organização dos serviços, cuja principal conseqüência seria a transferência para os municípios de atividades até então desempenhada pelo nível federal (ARRETCHÉ, 2002, p.93).

Arretche (2002) afirma que a descentralização acontece mais no campo da prestação dos serviços, para melhor atender a demanda da sociedade civil. Tendo em vista este cenário, podemos afirmar que o processo descentralizador na área da saúde nada mais foi do que a universalização dos serviços. Por outro lado, podemos desconfiar e discutir o resultado do funcionamento dessa política descentralizadora na saúde. Arretche afirma que houve resultado positivo, principalmente de caráter constitucional. Um fator que explica isso foi o crescimento de estabelecimentos de saúde no setor público para os municípios do Brasil, passando de 22% para 69% entre 1981 e 1992.

Jacobi (2002) analisa mais profundamente essa questão dizendo que o processo descentralizador na área da saúde, iniciado em 1989 e percorrendo até 1992, foi meramente

administrativo financeiro. Numa outra perspectiva, Coelho (1998) afirma, que o processo descentralizador na área da saúde, principalmente na hora das distribuições dos recursos, tem muita dificuldade em conciliar “justiça” e “eficiência”. Segundo a autora:

Dilemas como justiça e eficiência se repetem quando se procura estabelecer prioridades na política de saúde, o que contribui decisivamente para analisar o debate normativo associado ao que venha a se uma distribuição mais adequada de recursos no setor (COELHO, 1998, p.116).

Outro problema presente na hora de formular políticas de saúde, seja no âmbito do governo ou dos conselhos, são modelos normativos que se deparam com diferentes modelos descritivos. Para tanto:

Do ponto de vista daqueles que estão preocupados com a formulação de políticas de saúde que possam atender melhor as demandas de justiça e eficiência, a vantagem desse tipo de análise sobre àquelas, que atribuem a ineficácia das políticas públicas apenas aos interesses que bloqueiam soluções socialmente mais adequadas, ou à escassez de recursos é chamar a atenção para a importância de se leva em conta os aspectos institucionais, tanto na análise como no próprio processo de formulação de políticas públicas (COELHO, 1998, p.125).

Tendo em vista todos esses problemas na área da saúde, fica mais fácil entender a descentralização nesta área, porque trata-se de necessidades da sociedade civil.

## **II.II - CONSELHOS COMO INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO**

Esta segunda vertente vê os conselhos como forma de democracia ampliada, dando maior ênfase ao papel da sociedade civil no processo de expansão da democracia. Entre seus principais autores podemos mencionar Barros (1998), Carvalho, (1997 e 1998), Soares

(2000), Tatagiba (2002), Lüchmann (2002), Cortês (1998 e 2002), Morita & Concone (2002), Fuks (2002) e Perissinotto<sup>29</sup> (2002), entre outros.

A visão dos autores que seguem esta vertente pode ser desdobrada em dois pressupostos ou idéias chaves:

- 1. Conselhos como formas de exercer a cidadania;**
- 2. Conselhos como mecanismos de participação e espaço de um novo tipo de democracia.**

**A seguir, apresentamos cada um destes pressupostos.**

### **II.II.I - Conselhos como formas de exercer a cidadania**

O fato do tema “conselhos” ser tratado na perspectiva da cidadania<sup>30</sup> por esses autores, não significa que desenvolveremos neste trabalho uma exposição profunda sobre este conceito. Todavia, de forma sintética entendemos por cidadania: “...a pertença passiva e ativa de indivíduos em um Estado-nação com certos direitos e obrigações universais em um específico nível de igualdade” (VIEIRA, 2001, p.36).

---

<sup>29</sup> Este autor faz parte das duas vertentes teóricas analisadas, tendo em vista que são artigos sobre perspectivas analíticas que se encaixam tanto sobre a perspectiva dos conselhos como instrumento da democratização quanto das políticas públicas.

<sup>30</sup> O conceito de cidadania pode ser explicado profundamente nas seguintes literaturas: VIEIRA, Listz. **BIB.** Notas sobre o conceito de cidadania. ISSN 1516-8085. São Paulo, nº51, 2001, p.35 à 45. TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global:** limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife EQUIP; Salvador: UFBA, 2001. VIEIRA, Listz. **Os Argonautas da Cidadania.** Rio de Janeiro: Record, 1998.

Geralmente este pressuposto parte da idéia de que os conselhos são “...espaços alternativos para a distribuição da justiça e efetivação dos direitos” (CARVALHO, 1997, p.107). Mesmo que a participação atenda aos interesses do Estado:

Os conselhos implicam a participação de grupos sociais organizados, como sindicatos, associações de moradores, igrejas, junto a representantes diretos do executivo (...) Essa participação atende a normatização pelo Estado, que define seus contornos, escopos de decisões participantes etc (CARVALHO, 1997, p.125).

O fato do Estado criar esses espaços para a sociedade civil participar, faz com que se crie uma nova cultura política, ou seja, um sentimento de pertencimento e exercício da cidadania que é entendida literalmente como exercício dos direitos reconhecidos juridicamente. Uma vez exercido esse direito, os indivíduos se vêem alimentando essa posição, servindo como um mecanismo de oposição ao governo e representação dos interesses coletivos, ajudando a compor a democracia. Na verdade, o exercício da cidadania é de representação e participação. Uma análise da representação e da participação dos conselheiros, tanto do setor governamental quanto não-governamental pode ser encontrada em Fuks (2002), que busca saber em que medida essas novas arenas decisórias viabilizam, de fato, a inserção da “sociedade civil” nos processos decisórios dos conselhos, e em Perissinotto (2002), Fuks et alli (2004), que por sua vez, nos mostram que os conselhos que analisam possuem uma disparidade na participação dos conselheiros governamentais em relação aos não-governamentais.

Para tanto, os autores que partem dessa idéia, que os conselhos são uma forma de exercer a cidadania, entendem que os conselhos são canais de negociação e consensos, que em certa medida equacionam bem a relação entre sociedade civil e Estado.

### **II.II.II - Conselhos como mecanismos de participação e espaço de um novo tipo de democracia**

A forma de participação necessariamente passa pelo viés da cidadania, principalmente na ocupação dos espaços públicos institucionais quando:

Formulam-se políticas públicas, participa-se de Conselhos Municipais, tenta-se controlar a aplicação de recursos públicos e interferir na elaboração de orçamentos, fazendo-se visível um novo tipo de ação coletiva – ação cidadã (TEIXEIRA, 2001, p.25).

Embora alguns autores tentem separar cidadania de participação, é salutar ressaltar que muitas vezes essas questões estão entrelaçadas. Teixeira (2001), por exemplo, afirma que a cidadania é uma discussão que contempla a participação. Por mais que se tenha desgastado a participação direta da população, surgem novas formas de participação que incluem a sociedade, como é o caso dos conselhos. Não é efetivamente uma participação inclusiva, mas sim, “mecanismos de participação”, como por exemplo, as políticas públicas (participação política) que tornam mais visíveis um tipo de ação coletiva, ou seja, uma ação cidadã. Vieira (1998), distingue dois tipos de participação: a política e a cidadã. No caso dos conselhos essas duas questões são dependentes.

Ainda no campo da participação, Perissinotto nos lembra que o fato do Conselho de Assistência Social de Curitiba não ter paridade em relação a participação dos conselheiros como previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), é bastante problemática. Este autor insiste no fato, que, de qualquer forma, o setor governamental tem mais vantagens do que o não-governamental. Isto se deve a indicação do prefeito do município para o conselheiro que representará o governo, e, ao fato de que ele pode ser substituído a qualquer momento. Já o setor não-governamental fica em desvantagem, porque seus

conselheiros ficam numa posição mais fraca no interior dos conselhos, embora, sejam eleitos através do voto da organização ao qual pertencem. Portanto, mais uma vez observamos em análises empíricas que a questão da paridade dos setores é frágil, embora ocorram variações em relação aos tipos de conselhos e municípios e sua orientação política.

Fuks também vê este fato de forma problemática e considera-o um obstáculo para a igualdade política nos conselhos. Todavia, ao contrário de Perissinotto, Fuks questiona a idéia de que os conselhos são espaços de uma “nova institucionalidade”, e de novas modalidades entre Estado e sociedade civil. É questionável conceber o conselho como uma “nova institucionalidade” pelo fato de haver somente uma tímida ampliação da participação política, foi o que mostraram os dados da pesquisa de Fuks em “Participação Política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná” (2002). Essa falta de participação se deve, entre outros fatores, pela diferenciação entre os atores ao acesso nessas arenas, e, a falta de recursos que os condicionam. Nesse sentido, os recursos são também responsáveis pela desigualdade política no interior dos conselhos. Essa hipótese pode ser confirmada pelo exemplo do conselho de saúde:

(...) a reiterada vantagem dos segmentos “trabalhador do setor” e “prestador de serviço” em relação ao “usuário” sugere a existência de desigualdade de recursos entre os segmentos que participam dos conselhos. De um lado, os prestadores de serviço contam, freqüentemente, com a estrutura organizacional de sua própria atividade profissional. De outro, os trabalhadores dispõem de organizações sindicais consolidadas (...) Isso não significa que os grupos que representam os usuários sejam desprovidos de recursos. Em linhas gerais, esses grupos acompanham o perfil de elite dos conselhos (FUKS, 2002, p.259).

De forma geral, os argumentos dos autores que vêem os conselhos como um meio para participação da sociedade civil nas políticas do Estado, está fundamentado entre vários princípios na Lei nº 8142 de dezembro de 1990, que fez com que a participação da

comunidade nas políticas de saúde, especificamente, se tornasse um dever do Estado no atendimento dos direitos dos cidadãos. “É uma participação com grande apelo democrático e altamente valorizada, tornando-se uma “palavra de ordem” para diferentes grupos e setores sociais” (Morita & Concone, 2002, p.149). Esses espaços foram estendidos para as três esferas: nacional, estadual e municipal.

Deve ser ressaltado, que mesmo que o instrumento participação seja previsto em lei, seu exercício é frágil e afetado por diversos fatores como já mostraram Silva (2003) e Oliveira (1998), entre outros autores. As pesquisas destes autores mostraram que os maiores problemas na participação dos conselheiros estão nas seguintes questões:

- Mudança na Estrutura institucional;
- Paridade na representação;
- A relação saber e poder no conselho;
- Falta de conhecimento das propostas das políticas;
- Capacitação dos conselheiros;
- Informação;
- Conhecimento técnico-político;
- Conselhos como estratégia política;
- Desenho institucional.

Côrtes (2002) diz que a forma de participação deve ser de caráter decisório em relação a alocação dos recursos financeiros e implantação das políticas, ou seja, a participação no caso específico da saúde deve atingir “ a capacidade associativa ou de engajamento de uma dada população em organizações. Se esse nível for alto haverá

confiança suficiente nas instituições governamentais de modo a motivar a participação dos indivíduos (...)” (CÔRTEZ, 2002, p.169).

Em relação aos conselhos como instrumentos de um novo tipo de democracia, a literatura nas Ciências Sociais dá grande ênfase a essa idéia. Luchmann (2002), por exemplo, diz que o conselho:

(...) configura-se como lócus mais permeável a introdução de espaços e mecanismos participativos, uma vez que apresenta o maior grau de descentralização (frente as esferas estadual e federal) e, por conseguinte, o maior grau de proximidade com a população, os problemas e as demandas sociais (LÜCHMANN, 2002, p.44).

Se pensarmos na experiência autoritária que o Brasil sofreu, podemos afirmar que espaços de participação só consolidam a democracia, mesmo que seja numa fase em que a democracia esteja amadurecendo. Assim, é muito comum ver na literatura que conselhos gestores de políticas públicas inserem-se no contexto da democracia e mais precisamente da redemocratização.

Experiências deliberativas (como os conselhos) se fazem necessárias, pois reforçam a participação e a representação, ou seja, a pluralidade e heterogeneidade no mundo contemporâneo. Por outro lado, deve ser lembrado que a ampliação da participação e da representação não é, necessariamente, uma nova forma de democracia como afirmam alguns autores, pois apenas repete os mesmos mecanismos da democracia representativa. O que podemos dizer, é que essa prática tem duas características. A primeira é que os conselhos ampliam:

(...) a possibilidades de participação aos setores historicamente excluídos (ou ampliando a densidade e a qualidade da representação) e garantindo a expansão das oportunidades igualitárias de participação para a concretização do controle social democrático (LÜCHMANN, 2002, p.46).

A segunda é a dificuldade que os conselhos encontram no conjunto de procedimentos institucionalizados que possibilitem, fielmente, a participação e representação paritária no processo das políticas. Por isso, conforme lembra Lüchmann, é importante destacar a importância do desenho institucional para a gestão democrática: “em se tratando de uma perspectiva democrática deliberativa, pensar a institucionalidade significa pensar em uma construção institucional pautada em mecanismos – democráticos – de garantia dos princípios de igualdade, pluralismo e liberdade” (Lüchmann, 2002, p.51). Embora essa autora tenha uma visão pessimista dos conselhos gestores de políticas públicas, diríamos que há duas visões na literatura, uma pessimista e outra otimista. Na primeira visão, se pensarmos na falha institucional de articulação entre Estado e sociedade civil, não podemos falar de novas formas de democracia. Não é o caso de discutirmos profundamente nesta pesquisa o que a deficiência institucional pode gerar, pois, trata-se de uma vertente neo-institucional <sup>31</sup>.

Por fim, para a vertente otimista, os conselhos são arranjos institucionais que implementam e viabilizam, de fato, um novo tipo de democracia, aquela que inclui a participação da sociedade.

---

<sup>31</sup> Uma análise desta natureza pode ser conferida em North (1990). A vertente neo-institucionalista parte do princípio que o modelo institucional vigente constitui o elemento principal que interfere na dinâmica da democracia deliberativa, ou seja, a ênfase do neo-institucionalismo é que as instituições são modeladoras de comportamentos, ações e políticas públicas.

## **II.III - DIMENSÃO JURÍDICA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Podemos dizer que no Brasil, além do forte papel dos movimentos sociais citados acima, um outro grande momento de democratização foi o caminho que o setor jurídico seguiu no Brasil através da criação da Constituição Federal de 1988, pois foi ali que se encontram delineados avanços de políticas de co-gestão. “A Constituição Brasileira instituiu nas diversas áreas de direitos sociais os chamados “Conselhos de Políticas”, instrumentos importantes e peculiares de gestão” (BORGES, p.30-31, 2004). É sobre esses aspectos legais que discorreremos abaixo, pois a morfologia dos conselhos compreende também o aspecto jurídico, ou seja, a forma como ele se institucionalizou.

Um fator importante como instrumento de gestão democrática e de controle social, foi a Lei de Responsabilidade Fiscal de nº101/2000, editada na Constituição Federal. No Art. 48 da Constituição, esta lei trouxe como suas premissas o controle das ações do Estado pelos cidadãos compreendendo basicamente o planejamento orçamentário, e a execução e controle das contas públicas.

Essas leis instituíram arranjos participativos cujo objetivo foi a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas e no controle público sobre o Estado e seus governos, ou seja, buscou-se atribuir aos conselhos uma espécie de prestação de contas, onde a sociedade civil cobrasse de seus representantes essa transparência, a accountability, no "encontro entre o Estado e a Sociedade civil” (DAGNINO, 2002, p.13) cujo caráter é híbrido, fruto do processo de democratização brasileiro que buscou articular participação, deliberação e controle sobre o Estado. Essa iniciativa tem sido importante para o papel na formação das agendas políticas, especialmente na dimensão local (municípios), porém,

devemos tomar cuidado para não cair na armadilha de que o conselho tem somente o objetivo de controlar as políticas sociais, como afirmou Borges (2004). Seu objetivo, além de muitos outros, como já falamos acima, é de garantir uma democracia participativa. A partir deste momento foram criados e instalados conselhos de diversos tipos de políticas públicas, como os conselhos por setores como: saúde, educação, cultura, assistência social, meio ambiente; conselhos de segmento como: do idoso, da mulher e da criança e adolescente e conselhos temáticos, envolvendo questões específicas como direitos humanos, moradias entre outros.

Por outro lado, Draibe (1989) diz que a inserção institucional dos conselhos pode dividir-se em: a) Conselhos absolutamente independentes (não discutiremos neste momento) e os b) Conselhos orgânicos, ou seja, aqueles que mantêm relações com programas setoriais e Ministérios, que é o nosso caso, principalmente o Conselho Nacional da Saúde (CNS), que está ligado ao Ministério da Saúde. Enquanto o Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS) e o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde (CONASS) são independentes, ou seja, não dependem do governo e das estruturas políticas. A legislação ainda prevê duração limitada entre 2 e 4 anos para os conselheiros não-governamentais em seus mandatos.

Vale ainda lembrar a legislação dos conselhos de saúde. Este foi legalizado a partir da Lei Orgânica da Saúde (LOA) de número 8.080, promulgada em 19 de setembro de 1990. Esta lei determina e regula as ações e serviços da saúde através do Sistema Único de Saúde (SUS), e afirma o direito de todos os cidadãos à saúde. A LOA ainda prevê:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais (...) que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

§ 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade.

Art. 3º A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais, os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do país (Brasil, 1988, p.58).

Outra lei importante na implantação de um sistema de saúde que conta com a participação da sociedade civil através dos conselhos e de conferências é a lei 8.142 de 28 de dezembro de 1990. Esta lei na verdade regula o SUS, e “garante a participação política da sociedade no processo de deliberação e fiscalização das ações de saúde” (SALLES, 2004, P.49).

Ainda sobre o caráter jurídico, o conselho de saúde deve ter:

(...) caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (...) (RIBEIRO, 1997, p.95).

Diante destas considerações jurídicas, cabe perguntar: será que a representação nos conselhos também é prevista? Segundo a lei 8.142 a representação de todos os segmentos nos conselhos deve existir, e, de forma paritária, pois, esta composição existe justamente:

(...) para garantir o controle social da população sobre o Estado, e garantir que estes tenham condições reais de influenciar e intervir na gestão da saúde, isto é, na tomada de decisões, para que as ações e os serviços de saúde sejam direcionados para o interesse público, ao mesmo tempo em que propicie uma nova relação entre Estado e sociedade (SALLES, 2004, p.51).

Apesar da representação estar prevista juridicamente, o que resta saber é que tipo de representação existe, e, se ela acontece conforme a lei. Essa pergunta só poderá ser respondida a partir do próximo capítulo.

Como observamos acima, em vários artigos da Constituição Federal é prevista a participação democrática na formulação de políticas públicas da sociedade civil, porém, cabe ao Ministério Público e também à sociedade civil atuar junto aos interesses sociais de ordem jurídica, e zelar pela efetiva implementação e funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas. As leis federais que regulamentam a existência e a implantação dos conselhos prevêm, em regra, que o Ministério Público zelar pelos direitos assegurados nas referidas leis.

#### **II.IV - MORFOLOGIA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE DE BLUMENAU-SC E ITAJAÍ-SC**

Os conselhos gestores de políticas públicas de saúde foram os primeiros a se constituírem legalmente no Brasil, e serviu como modelo para outros conselhos, como o da Assistência Social. O aparecimento do conselho de saúde deve-se a vários fatores entre eles ao: Centro Brasileiro de Estudos em Saúde (CEBES), conseqüentemente a Reforma Sanitária de 1970, Sistema Único de Saúde (SUS), Ações Integradas de Saúde (AIS) de 1984, Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (SUDES) de 1986 e a VIII Conferência Nacional de Saúde entre outras conquistas.

As CEBES exerceram um papel primordial para implantação de uma nova política de saúde no Brasil, pois através de seus estudos e pesquisas podemos colher frutos como a reforma sanitária. Essa reforma ocorrida nos anos 70 contava com a participação da

sociedade civil nas políticas de saúde. Ela foi essencial para a associação entre o social e o político, e o acesso e melhoria dos bens e serviços nesta área, quebrando a velha política de saúde restrita ao biológico (doença). As questões ligadas a saúde a partir desse momento passam a ter preocupações sociais como alimentação, habitação, educação, renda, emprego e outros.

Devemos lembrar que a reforma sanitária brasileira também contou mais tarde, em 1986, com a VIII Conferência Nacional de Saúde, que serviu para a regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS) que se instituiu com as Leis 8.080 e 8.142 em 1990. Como vimos, o fruto dos estudos e da reforma dos anos 70 foi amadurecer somente nos anos 90. Devemos dizer ainda que a lei de número 8.080, conhecida como a Lei Orgânica da Saúde (LOA), estabeleceu para os conselhos de saúde vários critérios como vimos no aspecto técnico-jurídico, e, que foi responsável pela universalização da saúde.

Além desse aspecto jurídico, a implementação das Ações Integradas da saúde (AIS) assumiu através de convênios com os Estados e municípios estratégias de transferências de recursos na área da saúde com o objetivo de melhorar a rede de serviços desta área. Essas ações foram importantes, porque contou com ampliação do setor, e também impulsionou os SUDS, que contou com o apoio do Estado para ampliar os serviços e racionalizar o custo nesta área, Cortês (2000b) e Paim (1997). Para tanto, devemos lembrar, que tanto os SUDS quanto os AIS são implementações da reforma sanitária, e são considerados extremamente importantes, porque ajudaram a criar o SUS e conseqüentemente a expansão na saúde visando mais a necessidade da sociedade civil.

A criação do SUS e a Norma Operacional Básica (NOB), foram muito importantes também para que todo o processo conselhistas na área da saúde surgisse, e para que a relação sociedade civil e Estado fortalecesse. A (NOB) de 01/93, especialmente teve muita

relevância para a reorganização e descentralização do SUS, que por sua vez produziu no interior do sistema municipal de saúde ações participativas envolvendo a sociedade civil. Todavia, a criação do SUS como principal resultado da reforma sanitária também foi impulsionada pela VIII Conferência Nacional de Saúde, institucionalizando de fato novos objetivos da saúde no país, entre eles podemos destacar a descentralização, equidade, participação da população na formação das políticas de saúde, universalização e hierarquização da saúde e outros.

A partir de todas estas conquistas é que a sociedade passa a ser inserida nas decisões do Estado; Perissinotto (2000), por exemplo, passa a ver a criação dos conselhos de saúde como um espaço de “nova institucionalidade”, e, que os atores que compõem essa agenda pública ampliaram questões para essa área. Todo esse trabalho é visto pelo autor como fruto de impactos modernizantes e democratizantes, combatendo as velhas técnicas clientelistas. Portanto, é uma visão positiva a respeito do Conselho como mecanismo democrático. Assim:

Os conselhos serão mais participativos e mais democráticos quanto mais o “interesse público” for definido a partir de um amplo e intenso debate (...) Decidir sem debate ou debater sem decidir são duas situações que, ao nosso ver, comprometeriam o caráter participativo dos conselhos (PERISSINOTTO, 2002, p.234).

Com base em todo esse contexto, é que os conselhos de saúde de Curitiba (PR) e Blumenau (SC) surgiram. Portanto, torna-se necessário apresentar como cada um desses dois conselhos foi regulamentado legalmente nos seus municípios, quais os seus objetivos, como estão agindo; e, sabendo estas questões doravante poderemos compreender se há representação política, e como ela acontece; será isso que os dois tópicos a seguir nos mostrarão.

### **II.IV.I - Conselho de saúde de Blumenau**

Para entendermos melhor a atuação do conselho municipal de saúde de Blumenau, apresentaremos primeiramente um breve histórico do município. Blumenau, um dos municípios mais importantes economicamente do Estado de Santa Catarina tem hoje aproximadamente uma população de 250 mil habitantes; sua origem é essencialmente germânicos, principalmente alemães. Por volta de 1843 Hermann Otto Bruno Blumenau veio com êxito numa expedição ao Brasil; entretanto, Hermann Blumenau apresentou ao governo imperial um plano de colonização, assim em 2 de setembro de 1850, sob o comando de Reinaldo Gartner, chegavam os 17 primeiros colonizadores até que em 1894, Blumenau passou à categoria de cidade e foi criado o Município.

Sobre a economia de Blumenau, sua origem foi na área de fiação e tecelagem, inaugurando um ciclo que até hoje se mantém na economia regional, entre alguns nomes famosos na área têxtil deste município podemos destacar: Hering, Cremer, Karsten, Sul Fabril, Teka, Artex e muitas outras fábricas de tecidos. Outras atividades importantes também fazem parte da economia local como metalurgia, lapidação de cristais, brinquedos, exportação de fumo, comércio varejista e o turismo.

Sobre a política de Blumenau, esta foi marcada por várias atuações, ora pelo PMDB em 1994 com Renato Vianna, ora pelo PFL com João Paulo Kleinubing de 1996 a 1999, e depois o PT consecutivamente com Décio Néri Lima. Como vimos, Blumenau não teve durante a década de noventa e mesmo durante o século XX uma tradição familiar e partidária fixa. Sempre foi marcado pela diversidade ideológica. Como verificamos, a vida política de Blumenau foi bastante diversificada, porém, nas duas últimas gestões

consecutivas foi governado por Décio Lima (PT), um partido de origem de esquerda<sup>32</sup>; assim, é salutar vermos sua atuação em arranjos participativos, conferindo se a variável ideológica interfere no desempenho desses canais de participação.

O Conselho municipal de saúde de Blumenau (CMSB) foi instituído primeiramente pela lei orgânica do município em questão que na seção V no Art. 64 afirma que: “O Município terá os seguintes Conselhos Municipais que são órgãos de consulta do Prefeito Municipal, formados de representantes do Poder Público Municipal e da Sociedade Civil, sem ônus para a Fazenda Municipal” (Lei Orgânica, 1991, p.22.). Entre os capítulos previstos está o Conselho Municipal de Saúde, no capítulo VI. Ainda neste artigo está incluído o parágrafo único afirmando, que “Os Conselhos de que trata este artigo poderão ser de caráter deliberativo, quando lei superior competente assim determinar, ficando suas deliberações sujeitas à homologação do Chefe do Poder Executivo” (Lei Orgânica, 1991, p.31).

Por outro lado, sabemos que qualquer conselho de saúde é estabelecido pela lei federal de nº8.142 de 18 de dezembro de 1990, no caso do conselho de Blumenau este foi instituído por esta lei como também por várias leis complementares a partir de 1991, entre elas a lei de nº25/91 que nas suas atribuições afirma que:

- artigo 1º que o conselho municipal de saúde tem caráter deliberativo e permanente;
- artigo 2º diz que a finalidade do conselho é também no controle da execução da política municipal de saúde;

---

<sup>32</sup> Entendemos como um partido de esquerda, aqueles cuja ideologia defende a classe dos trabalhadores ou do proletariado. Os partidos de esquerda partem de uma visão crítica do sistema capitalista, visto como fonte de exploração, dominação e alienação. Estes partidos defendem a superação do capitalismo e a construção de um novo sistema social. Fundado na igualdade. Com a crise do regime soviético, estes partidos defendem um socialismo democrático, capaz de conciliar a liberdade, a democracia e a justiça social. Exemplo desse partido, o PT (Partido dos Trabalhadores), PPB (Partido Progressista Brasileiro) e outros.

- artigo 4º o conselho terá composição paritária entre os representantes da sociedade civil e do governo.

Já a lei nº 301/91 altera os artigos 4º e 6º da lei complementar de nº25/91, porém, seu principal objetivo é reafirmar no seu capítulo I que ficam criados os conselhos regionais de saúde. No artigo nº 03 desta lei municipal diz que os representantes não governamentais que comporão o conselho serão de composição paritária de três segmentos: usuários (membros da sociedade civil que utilizam os serviços da saúde) profissionais da saúde (médicos, dentistas e etc), prestadores de serviços (unidades de saúde particulares, empresas que fabricam remédios etc). Outro segmento que também fará parte da formação dos conselhos são os representantes governamentais.

Outra lei complementar é a lei nº132 de 1996, que mais uma vez vai reafirmar a paridade no conselho municipal prezando pela diversidade na representação. Vale ressaltar que todos representantes nos conselhos são eleitos de forma democrática em plenárias regionais de acordo como o art. 03 da lei 301/91, e, cujo mandato não deve coincidir com as eleições municipais. Atualmente (2005), o conselho de Blumenau conta com 30 representantes não governamentais sendo estes: 18 usuários, 6 profissionais da saúde e 6 prestadores de serviços, já o setor governamental conta com 6 representantes.

Outro fator que deve ser lembrado, e, que muito contribuiu para a descentralização dos serviços na área da saúde e também para o conselho de saúde, foi a instituição do fundo municipal de saúde com a lei nº4003/92, cujo objetivo estabelecido no seu art.1º é “(...) criar condições financeiras e de gerência dos recursos destinadas ao desenvolvimento das ações de saúde, executadas ou coordenadas pela Secretaria Municipal de Saúde (...)”. Esta

lei foi muito importante pelo fato de que sua política de aplicação dos recursos trabalha em conjunto com o Conselho Municipal de saúde, principalmente, nas seguintes atividades:

1. acompanhar, avaliar e decidir sobre a realização das ações previstas no Plano Municipal da saúde;
2. submeter ao Conselho Municipal de Saúde o plano de aplicação a cargo do Fundo, em consonância com o plano Municipal de Saúde e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
3. submeter ao Conselho Municipal de Saúde as demonstrações mensais de receita e despesa do Fundo;
4. encaminhar à contabilidade geral do Município as demonstrações mencionadas no inciso anterior;

Por fim, o CMSB existe desde 1991, criado pela Lei Complementar nº 25 (19/12/1991), modificado pela Lei Complementar nº 132 (18/09/1996) e Lei Complementar nº 301 (06/12/2000), e regulamentado através de regimento interno; ainda mais, realiza reuniões ordinárias mensais e conta com a participação de seus conselheiros.

#### **II.IV.II - Conselhos de saúde de Itajaí**

Antes de expor o conselho municipal de saúde de Itajaí, mostraremos brevemente aos leitores um pouco da história deste município do Estado de Santa Catarina. Segundo o senso de 2002 do IBEGE, Itajaí conta hoje com aproximadamente 147.494 habitantes. O nome ITAJAÍ-AÇÚ é de origem indígena, pelo fato dos índios que ocuparam a praia de

Cabeçadas em Itajaí. Sua povoação foi a partir de 1777, onde a região começou a ser ocupada por agricultores oriundos de Florianópolis, que havia sido invadida por uma esquadra espanhola; pois, neste mesmo ano os espanhóis ocuparam a ilha de Santa Catarina onde mais tarde muitos deles acabaram se estabelecendo, especificamente em Itajaí. De forma geral, a cultura colonial formadora deste município é portuguesa e espanhola, e sua criação jurídica deu-se com a Lei nº 164, de 04/04/1859; mas, a sua instalação somente se deu a 15 DE JUNHO DE 1860.

A economia de Itajaí é basicamente pesqueira, advinda de um dos maiores portos da região, movimentando muitas toneladas de mercadorias importadas e exportadas, é por isso, que essa atividade é a maior responsável pela economia local.

A política do município sempre foi famosa por concentrar o poder nas mãos da elite política local de direita<sup>33</sup>, que de início era representado pelo partido liberal (PL) e mais tarde pelo PFL, principalmente com a administração da família Konder, pelos irmãos Adolfo, Victor e Marcos Konder. De forma geral, as eleições, sempre muito disputadas, eram vencidas ora por conservadores, ora por liberais, por isso a tradição liberal em Itajaí foi sempre muito forte. Mais tarde a tradição liberal continuou no governo de João Osmar Macagnan (PFL) 1989 a 1992, já de 1993 a 1996 Itajaí foi governada por Arnaldo Schmitt Júnior (PFL) e Jandir Bellini (PP) assumiu de 1997 a 2004 contando como uma reeleição. De qualquer forma, o século XX foi marcado pela família Konder ainda com a tradição liberal. Foi somente a partir de 2005 que o poder político passou para o PT, com a eleição

---

<sup>33</sup> Os partidos de direita são os principais representantes dos interesses das classes burguesas ou empresariais. Defensores do sistema capitalista, estes partidos costumam inspirar-se em ideologias conservadoras, que defendem as instituições tradicionais, como a família, pátria e religião, ou ainda em ideologias liberais, que lutam pela liberdade individual e, principalmente, a liberdade de mercado. Exemplos deste partido PFL (Partido da Frente Liberal), PL (Partido Liberal) etc.

de Volnei Morastoni. Tendo em vista esses fatores políticos poderemos analisar o desempenho da administração da direita em relação a sua ação nos conselhos gestores de políticas públicas, principalmente o conselho de saúde.

Em relação ao conselho municipal de saúde de Itajaí, este existe desde 1991 regido pela lei nº 2634 e pela lei nº2947, todavia, a lei orgânica do município de Itajaí no capítulo VI sobre a saúde, Art. 182, diz que as ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada organizada de acordo com as seguintes diretrizes:

- III - a lei disporá sobre a criação do Conselho Municipal de Saúde, como órgãos normativo, consultivo e deliberativo, composto por representantes da administração municipal, dos trabalhadores da saúde, usuários das instituições de saúde e outras entidades da sociedade civil vinculadas à questão, de forma paritária.

Em relação a lei de nº 2634 de 18 de junho de 1991 em seu art, 1º diz que: “fica criado o Conselho municipal de saúde, órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde, composto por representantes do governo, usuários, profissionais de saúde e prestadores de serviços de saúde vinculados ao Sistema Único de Saúde” (Lei nº2634, 1991, p.01).

1. A respeito ainda da lei nº2634 diz que a representação dos usuários será paritária em relação aos demais membros. O art. 2º desta lei diz que ao conselho de saúde compete:
2. Definir as diretrizes da política municipal de saúde;
3. acompanhar e avaliar a execução da política municipal de saúde;
4. elaborar e modificar seu regimento interno, submetendo-o à aprovação do prefeito municipal;
5. convocar extraordinariamente a Conferência Municipal de saúde;

6. apreciar e apurar o Plano de aplicação dos recursos do fundo municipal de saúde;
7. apreciar e aprovar as demonstrações mensais de receita e despesa do fundo municipal de saúde.

Como podemos analisar, a questão da transparência econômica é um dos pontos a preservar no conselho segundo sua própria lei; no mais, o conselho de saúde de Itajaí conta hoje com 18 conselheiros, sendo esses: quatro representantes do governo, dois profissionais da saúde, três prestadores e nove usuários.

## **CAPÍTULO III**

### **ANÁLISE DE DADOS QUANTITATIVOS**

O objetivo desta parte da dissertação é apresentar e interpretar os dados coletados na pesquisa empírica. Faremos a apresentação dos dados coletados através da aplicação de 43 questões fechadas que foram apresentadas aos conselheiros não-governamentais dos conselhos de saúde de Blumenau/SC e Itajaí/SC, e também retiramos dados das atas dos respectivos conselhos da gestão de 2001 a 2004. A análise das atas recebeu um tratamento estatístico; pois, ricas em informações, nos responderam questões chaves de nossa investigação empírica, que poderemos confirmar no decorrer da pesquisa. O resultado será demonstrado através de tabelas.

#### **III.I - Conceito de método quantitativo e apresentação das questões objetivas<sup>34</sup>**

Segundo Richardson (1999, p.70), o método quantitativo “caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas”. Quanto ao instrumento de coletas de dados utilizamos o questionário<sup>35</sup>. Este foi aplicado a 13 conselheiros não-governamentais dos conselhos de saúde de Blumenau/SC no dia 21 setembro de 2005, tendo a seguinte distribuição por segmento, (9) usuários, (2) prestadores de serviços e (2) profissionais da

---

<sup>34</sup> Gostaria de esclarecer que algumas das questões utilizadas para fazer o questionário utilizado nessa pesquisa foram tiradas do conjunto de questões da pesquisa “Democracia e Políticas Públicas do Paraná”, realizado pelo núcleo de pesquisa “Democracia e participação política” do departamento de Ciências Sociais da UFPR.

<sup>35</sup> Quanto ao instrumento de coleta de dados, usamos o questionário, realizando um tratamento estatístico na forma de tabelas. Na utilização do questionário, partimos da definição de Marconi e Lakatos (1999, p.100), partimos também do mesmo autor quanto ao conceito de amostra escolhida Marconi e Lakatos (1999, p.55).

saúde<sup>36</sup>. Já no conselho de Itajaí/SC, a pesquisa foi feita com os conselheiros não-governamentais no dia 10 de outubro de 2005 e teve a seguinte distribuição por segmento, (3) usuários, (4) prestadores de serviços, (2) profissionais da saúde.

As variáveis elaboradas no questionário abordaram os seguintes temas:

- Perfil social e econômico dos conselheiros não-governamentais;
- Visão política e ideológica dos conselheiros não-governamentais;
- Análise dos ideais democráticos do conselho e dos conselheiros não-governamentais;
- Tipo de representatividade política dos conselheiros não-governamentais geral e direta.

Nas variáveis abaixo apresentaremos os dados das atas de Blumenau/SC e Itajaí/SC, pois esta pesquisa trata-se de uma análise comparativa. Assim, podemos encontrar os seguintes dados:

---

<sup>36</sup> Deve-se lembrar que o número original dos conselheiros não-governamentais no conselho de Blumenau são 30, sendo eles 18 usuários, 6 prestador e 6 profissional da saúde. O número original de Itajaí são 14 sendo, 2 profissionais, 3 prestadores de serviços e 9 usuários, devo lembrar que esse número de conselheiros mudou a partir de 2005 alterando o número de representantes por segmento, por isso nas tabelas abaixo veremos um número diferenciado de conselheiros de Itajaí. Devo explicar ainda que a entrevista com os 13 conselheiros aconteceu de forma muito dificultosa, principalmente porque os mesmos faltam muito nas reuniões, não concentrando todos os conselheiros num mesmo dia. Mesmo entregando o questionário antecipadamente eles não preenchem e nem entregam na secretaria do conselho, nem mesmo entregando o questionário e esperando o preenchimento na hora eles respondem, ou quando fazem não terminam de responder, o que invalida o questionário. Mesmo usando outros métodos como marcar reunião eles não aceitam e nem respondem a e-mails. Neste sentido, foi de grande dificuldade realizar a pesquisa empírica no conselho de Blumenau, as tentativas de preenchimento do questionário duraram de março até setembro de 2005, buscando encontrá-los exaustivamente, portanto, tendo em vista a dificuldade da pesquisa conseguimos uma amostra da população e não a população completa o que não torna a pesquisa menos ou mais inválida, pois trata-se de uma amostra da realidade pesquisada.

### **III.II - Perfil social e econômico**

O que podemos perceber do perfil econômico dos conselheiros não-governamentais é que tanto Blumenau quanto Itajaí se aproximam muito de algumas variáveis pesquisadas. Por exemplo, a respeito da faixa etária, Blumenau possui a maioria dos seus conselheiros com 38,47% tendo mais de 41 anos, enquanto Itajaí também com sua maioria ultrapassando 44,45% dos seus conselheiros também com mais de 41 anos. Isso significa dizer que a maioria dos conselheiros estão numa fase adulta, o que não nos permite dizer que os demais conselheiros não provenham das outras faixas etárias menos madura. Outro dado que aproximou os dois conselhos foi a situação conjugal, Blumenau possui a maioria dos conselheiros 53,85% casados e Itajaí também com 66,66%; o local de nascimento também os aproximou, a maioria de ambos é da região sul, esse fator sugere a conclusão de que os conselhos extraem a maioria dos seus representantes do seu próprio Estado, o que permite discutir com maior ênfase a realidade local. Não estamos pregando um bairrismo, porém, este fator é de muita importância para a discussão local sobre saúde, porque os conselheiros conhecem sua realidade social tendo maior autoridade na hora da decisão e apresentação dos problemas.

Outra pergunta interessante para estabelecer o perfil dos conselheiros não-governamentais foi verificar o sexo da maioria dos conselheiros. Os resultados foram que ambos os conselhos são masculinos, em Blumenau 61,54% e em Itajaí 55,55%, tendo em vista esses dados, podemos dizer que a predominância do homem nas atividades públicas ainda é superior no mundo contemporâneo, mesmo tendo vários momentos históricos e de lutas a respeito da pouca participação, e do papel minoritário da mulher na sociedade.

Outro ponto a considerar em comum nos conselheiros não-governamentais é a presença de certo elitismo, pois disseram possuir uma renda mensal bem considerável, enquanto a maioria dos conselheiros de Blumenau 38,47% disseram ganhar mais de R\$ 1001,00 reais, em Itajaí, 44,44% disseram ganhar de R\$ 5001,00 a R\$ 10.000,00 reais. Assim, podemos concluir que os conselheiros pertencem às camadas mais privilegiadas da população brasileira.

Bom, em relação a todos esses dados apresentados acima, podemos dizer que nos requisitos mais comuns da vida social, os conselheiros têm bastante semelhança de ambos os conselhos, isso nos revela que a situação social, econômica e cultural parece obedecer a um padrão da média dos cidadãos. Esses dados não nos mostraram nada que poderia intervir nas ações dos indivíduos e conseqüentemente nas suas posturas dentro do conselho.

Todavia, alguns pontos de incomum no perfil econômico dos conselheiros não-governamentais nos mostrou, como por exemplo no que se refere a formação superior dos conselheiros; em Blumenau 38,48% possui formação superior na área de ciências sociais aplicadas, o que também pode ser considerado uma formação técnica, pois consideramos formações desta área como: assistência social, administração, ciências contábeis entre outras do gênero. Por outro lado, em Itajaí 66,66% possui formação na área da saúde, o que já era de se esperar pelo fato de ser um conselho de saúde. Em relação a esses dados, a única coisa que ambos os conselhos têm em comum, é que, a maioria dos seus conselheiros possui curso superior ou alguma formação técnica. Ainda sobre esse assunto, em Blumenau 53,87% e em Itajaí 55,55%, disseram possuir pós-graduação completa em suas respectivas áreas.

Voltando a tratar das diferenças entre os conselheiros, no que se refere ao ramo de atividade, em Blumenau 46,15% disserem trabalhar no setor estatal, ou seja, são

funcionários públicos, o que significa dizer que a maioria está em atividade profissional, não se encontrando aposentado, desempregado ou do lar. Este dado demonstra, que mesmo as pessoas tendo suas diversas ocupações ainda dispõem um período de seu tempo para as questões sociais; podemos dizer que até certo ponto possuem um sentimento de participação política. Outro fator a considerar é que, se a maioria trabalha no setor público, possui renda fixa e acima de um salário mínimo, o que pode ser confirmado com os dados que mostrou a renda alta dos conselheiros. Por outro lado, em Itajaí a maioria 66,66% afirmou trabalhar no setor privado. Essa diferença nos revela um fator importante no quesito despendimento de tempo, pois os funcionários públicos obtêm uma relação mais solta do que o privado em relação ao cumprimento de horário, tendo assim mais tempo para participar em atividades variadas.

Por fim, podemos dizer que o perfil econômico dos conselheiros não-governamentais é privilegiado no sentido renda, e estável no sentido de possuírem a vida comum dos cidadãos brasileiros. Sabendo-se dessa questão, podemos concluir que sua participação como conselheiros ocorre normalmente, propiciando que o conselho tenha um bom andamento. Porém, mesmo o conselho tendo essa pré-condição para funcionar corretamente, não sabemos se isso ocorre, os resultados dessa hipótese acompanharemos com as análises doravante.

### **III.III - Visão política e ideológica dos conselheiros não-governamentais**

O próximo conjunto de questões diz respeito às opiniões dos conselheiros não-governamentais sobre ideologias políticas, como por exemplo: ideologia, partidos e

conseqüentemente no próximo item, democracia. O objetivo fundamental desta questão foi verificar até que ponto os conselheiros não-governamentais identificam-se com valores ou ideais autoritários, colocando em risco o funcionamento do conselho e a representatividade no conselho. Deve-se salientar que as tabelas desta variável contarão somente com o perfil geral dos conselheiros não-governamentais não recebendo um tratamento por segmento.

Primeiramente perguntamos a quanto tempo os conselheiros participam do conselho, a resposta obtida foi:

## BLUMENAU

**Tabela 1 - Tempo de Participação no conselho**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Menos de 1 ano	4	30,77%
01 ano	1	7,70%
02 anos	2	15,38%
De 02 a 03 anos	1	7,70%
De 05 a 06 anos	3	23,07%
Mais de 6 anos	2	15,38%
Total	13	100%

## ITAJAÍ

**Tabela 2 - Tempo de Participação no conselho**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Menos de 1 ano	5	55,55%
01 ano	2	22,22%
Mais de 10 anos	2	22,22%
Total	9	100%

Podemos observar no todo, que a maioria dos conselheiros não-governamentais está no conselho de Blumenau a mais de 1 ano, sem contar aqueles que disseram participar 1 ano ou mais. Os conselheiros de Blumenau na sua maioria, 53,84%, também afirmaram

participar de outros conselhos como estaduais e outros municipais. Já no conselho de Itajaí, 55,55% disseram estar menos de 1 ano, e que não participam de outros conselhos, 88,88%. De qualquer forma podemos dizer que a maioria está no conselho algum tempo significativo; principalmente, porque no caso de Itajaí, a pesquisa foi feita em 2005, onde o número de conselheiros estava sendo alterado. O que importa neste dado é que a maioria participa ativamente de outras atividades conselhistas, o que nos confirma novamente o engajamento político dos conselheiros.

Avaliar a participação ou mesmo engajamento cívico dos conselheiros não-governamentais é de extrema importância para compreendermos a visão política e ideológica dos conselheiros, pois assim poderemos verificar se partilham uma visão mais autoritária ou mais participativa. Sendo assim, verificamos também se os conselheiros fazem parte de organizações sociais, como Ong's, movimentos sociais entre outros, e o que pudemos confirmar foram as seguintes respostas:

## BLUMENAU

**Tabela 3 - Participação em outras organizações**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Ong's	4	30,77%
Sindicatos	2	15,38%
Movimentos religiosos	1	7,70%
Associações de bairros	1	7,70%
Associações de moradores	2	15,38%
Outros	3	23,07%
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>100</b>

## ITAJAÍ

**Tabela 4 - Participação em outras organizações**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Ong's	2	22,22%
Sindicatos	2	22,22%
Movimentos religiosos	0	0%
Associações de bairros	0	0%
Associações de moradores	0	0%
Outros	3	33,33%
Não respondeu	2	22,22%
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>100%</b>

Podemos dizer que o nível de participação é alto sendo que todos os entrevistados de ambos os conselhos participam de alguma organização. Portanto, o engajamento cívico<sup>37</sup> dos entrevistados mostra-se consideravelmente apurado tanto em Blumenau quanto em Itajaí, o que nos supõe a pensar que os conselheiros prezam pela participação, só não sabemos se essa atitude ocorre no decorrer das reuniões dos conselhos, verificaremos doravante.

Mais especificadamente sobre o posicionamento ideológico dos conselheiros, perguntamos aos entrevistados se os mesmos estavam filiados a algum partido político. Ambos os conselhos foram unânimes ao dizer em sua maioria que não estavam filiados, Blumenau 53,85% e Itajaí 66,66%. Observamos, que embora os conselheiros afirmem

---

<sup>37</sup> Por engajamento cívico ou nas palavras de Putnam (2002) “comunidade cívica”, esta se caracteriza por “(...) cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e colaboração” (Putnam, 2002a, p.31). Devemos lembrar que para este autor uma região que possui cidadãos com espírito público e dever cívico desenvolvem melhor desempenho institucional e, conseqüentemente, êxito para democracia. Para melhor confirmar essas discussões ver: PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 3ª Edição, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002a.

PUTNAM, Robert D. **Solo em la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidade norteamericana**. Barcelona: Galáxia Gutenberg, 2002b.

gostar de participarem de diferentes questões sociais, neste caso sobre política partidária, eles não estariam dentro dos critérios gerais de participação estabelecidos por Putnam, uma vez que, fazer parte de algum partido político é demonstrar de qualquer forma espírito público. É salutar dizer que dos entrevistados que disserem ter algum vínculo partidário, Blumenau 38,46% e Itajaí 33,33% mostraram-se dentro do mesmo sistema ideológico partidário (esquerda)<sup>38</sup>, variando os partidos. Esse fator se deve pelo fato de Blumenau ter passado por duas gestões governadas consecutivamente pelo PT, e no caso de Itajaí pelo fato de ser governada atualmente pelo PT.

Pelo que podemos avaliar, os conselhos parecem partilhar de uma postura ideológica mais de esquerda, pois, tendo em vista algumas das posições ideológicas mais comuns que as pessoas utilizam para descrever suas idéias políticas, perguntamos aos conselheiros não-governamentais, qual o seu posicionamento ideológico. As respostas que obtivemos foram:

## BLUMENAU

**Tabela 5 - Posicionamento ideológico**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Direita	0	0%
Centro-Direita	1	7,70%
Centro	2	15,38%
Centro-Esquerda	1	7,70%
Esquerda	5	38,46%
Não possuo ideologia política	4	30,76
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>

---

<sup>38</sup> Para melhor esclarecer essa divisão ideológica partidária direita & esquerda e a história dos partidos políticos ver: Chacon (1998), Duverger (1987), Fleischer (1981), Motta (1999) e Reis (1978).

## ITAJAÍ

**Tabela 6 - Posicionamento ideológico**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Direita	0	0%
Centro-Direita	1	11,11%
Centro	0	0%
Centro-Esquerda	3	33,33%
Esquerda	3	33,33%
Não possuo ideologia política	2	22,22%
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>100%</b>

Como estamos vendo, essa questão confirma a questão partidária anterior de que os conselheiros se colocam numa posição partidária mais de esquerda, pois, se olharmos o percentual daqueles que disseram ser de esquerda e centro-esquerda, os dados dessa pergunta apontam para a maioria dos entrevistados tanto de Blumenau quanto de Itajaí se considerarem de esquerda, lembrando sempre que essa esquerda está dentro de uma visão clássica de partidos.

Já que os conselheiros não-governamentais se dizem de esquerda, pedimos para que os mesmos avaliassem o governo LULA (Luis Inácio Lula da Silva) principalmente após a crise do mensalão, que foi quando fizemos a pesquisa. Vejamos as respostas:

## BLUMENAU

**Tabela 7 - Avaliação do governo Lula**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Excelente/Ótimo	4	30,76%
Regular	8	61,53%
Péssimo/Ruim	1	7,70%
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>

## ITAJAÍ

**Tabela 8 - Avaliação do governo Lula**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Excelente/Ótimo	0	0%
Regular	6	66,66%
Péssimo/Ruim	3	33,33%
TOTAL	9	100%

Observamos que sendo um grupo que considera-se de esquerda, na hora de avaliar um governo de esquerda, a maioria de ambos os conselhos acham regular, Blumenau 61,53% e Itajaí 66,66%. Mediante a estes dados podemos levantar duas hipóteses, a primeira é de que essa avaliação pode ser fruto da crise do PT, pois Blumenau por exemplo, 30,76% dos entrevistados acham o governo Lula ótimo e 7,70% ruim. Isso nos mostra que mesmo uma crise não é capaz de abalar completamente a ideologia de grupo. A segunda hipótese pode ser pelo fato de que no caso de Blumenau ter sido governada duas gestões consecutivas por um governo do PT, isso pode ter levado a um desgaste da ideologia política do petista, fazendo com que as pessoas os avaliem de forma regular: tanto é, que atualmente é governada por um partido de direita.

Por fim, sabendo-se que os conselheiros partilham uma ideologia política voltada para a esquerda, verificaremos se esse fator interferiu na administração do conselho de saúde desses municípios. Sabemos que a esquerda busca a participação entre estado e sociedade de uma forma mais próxima, colocando sempre em primeiro lugar a vontade da população; veremos a seguir se os conselheiros que se dizem de esquerda, partilham ideais democráticos participativos.

### **III.IV - Análise dos ideais democráticos do conselho e dos conselheiros não-governamentais**

Neste tópico buscamos verificar se a participação dos conselheiros não-governamentais acontece tanto na discussão quanto nas tomadas de decisões, o que chamamos de poliarquia diretamente deliberativa (Cohen), ou seja, uma democracia participativa que contempla tanto a discussão quanto a decisão nos arranjos participativos. Esta questão pode ser medida através do resultado dos dados presentes nas tabelas abaixo. A questão endereçada aos entrevistados tinha como tema a democracia, já que estamos investigando os ideais democráticos dos mesmos. Sobre este regime político perguntamos se a democracia era sempre melhor do que qualquer outra forma de governo, ou se às vezes a ditadura é melhor do que uma democracia, ou, se tanto faz uma democracia ou uma ditadura, eles se posicionaram da seguinte forma:

#### **BLUMENAU**

**Tabela 9 - Democracia**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
É sempre melhor	11	84,60%
Prefiro ditadura	2	15,39%
Tanto faz	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>

#### **ITAJAÍ**

**Tabela 10 - Democracia**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
É sempre melhor	9	100%
Prefiro ditadura	0	0%
Tanto faz	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>100%</b>

Bom, aparentemente ambos os conselhos mostraram seu posicionamento pela democracia, pois em Blumenau 84,60% disseram que um regime democrático é sempre melhor e em Itajaí 100% foram a favor dessa idéia. Estes dados nos mostram que os conselheiros se posicionaram demonstrando ter certa preocupação com a política, isso também vem a confirmar o fato da maioria deles serem de esquerda, como vimos no tópico anterior, ou seja, existe um sentimento de participação e uma preocupação subjacente dos conselheiros em manter uma política democrática.

Ainda sobre os tipos de democracia existentes perguntamos qual modelo de democracia eles preferiam, vejamos:

#### BLUMENAU

**Tabela 11 -Qual tipo de democracia você prefere?**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Democracia direta.	0	0%
Democracia representativa.	1	7,70%
Democracia participativa.	12	92,30%
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>

#### ITAJAÍ

**Tabela 12 -Qual tipo de democracia você prefere?**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Democracia direta	0	0%
Democracia representativa	2	22,22%
Democracia participativa	7	77,77%
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>100%</b>

Como já era de se esperar, a maioria dos conselheiros de Blumenau 92,30% e de Itajaí 77,77% disseram preferir uma democracia participativa, esses ideais confirmam o

posicionamento de esquerda dos conselheiros e também o fato deles preferirem uma democracia. Bem, como estamos discorrendo sobre arranjos participativos, uma questão muito pertinente foi em relação à democracia participativa; assim, perguntamos aos conselheiros não-governamentais se a democracia participativa era um ideal que poderia ou não ser aplicado ao mundo contemporâneo. Vejamos:

## BLUMENAU

**Tabela 13 - Sobre a democracia participativa**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Não é um ideal para o mundo contemporâneo	0	0%
É ideal para o mundo contemporâneo	13	100%
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>

## ITAJAÍ

**Tabela 14 - Sobre a democracia participativa**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Não é um ideal para o mundo contemporâneo	0	0%
É ideal para o mundo contemporâneo	9	100%
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>100%</b>

Como a maioria dos conselheiros são de esquerda e eles preferem a democracia participativa, evidentemente acham que a democracia participativa é um ideal para ser aplicado ao mundo contemporâneo, pois 100% de ambos conselhos disseram concordar com isso. Porém, quando perguntamos o que eles achavam sobre o orçamento participativo, que é um arranjo da democracia participativa, ambos os conselhos disseram em sua maioria que consideravam uma experiência parcialmente verdadeira. Podemos levantar a hipótese de que esta idéia dos conselheiros deve-se pelo tempo de convivência com esse arranjo de democracia participativa em Blumenau, observando que poucas mudanças foram

alcançadas, esgotando a idéia de que esse arranjo seria a solução dos problemas sociais local. E no caso de Itajaí, pelo fato de estarem vivendo muito recentemente uma administração da esquerda.

Ainda sobre democracia perguntamos se os conselheiros achavam o Brasil um país democrático, observe as respostas:

## BLUMENAU

**Tabela 15 - O Brasil é democrático**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
O Brasil é plenamente democrático	3	23,07%
O Brasil é parcialmente democrático	6	46,15%
O Brasil não é democrático	1	7,70
O Brasil é totalmente anti-democrático	1	7,70
Prefiro não responder	2	15,38
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>

## ITAJAÍ

**Tabela 16 - O Brasil é democrático**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
O Brasil é plenamente democrático	0	0%
O Brasil é parcialmente democrático	7	77,77%
O Brasil não é democrático	2	22,22%
O Brasil é totalmente anti-democrático	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

Como podemos observar, ambos os conselhos concordam que o Brasil é parcialmente democrático, pois a maioria de Blumenau 46,15% e Itajaí 77,77% afirmam isso. Embora os conselheiros achem que o Brasil é parcialmente democrático, eles ainda são a favor de uma democracia participativa, como vimos anteriormente, ou seja, eles prezam pela participação da sociedade no sistema político, o que era de se esperar uma vez

que a maioria também prefere uma democracia onde a pluralidade partidária é necessária para o regime democrático.

Outra pergunta endereçada aos conselheiros foi sobre o voto, perguntamos se fosse obrigatório, você votaria? Vejamos:

## BLUMENAU

**Tabela 17 - Voto obrigatório**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Votaria	12	92,30%
Não votaria	1	7,70%
TOTAL	13	100%

## ITAJAÍ

**Tabela 18 - Voto obrigatório**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Votaria	9	100%
Não votaria	0	0%
TOTAL	9	100%

Foi quase unânime, pois como vimos, a maioria dos conselheiros disseram, que mesmo que o voto fosse obrigatório eles votariam; mais uma vez, percebemos que o sentimento de participação política é alto entre os conselheiros na área da saúde em ambos os municípios. Porém, no sentido de verificar a qualidade da democracia, buscamos averiguar até que ponto os entrevistados confiam na capacidade decisória do povo como principal agente do regime democrático. Pois, esta é uma questão muito importante para avaliarmos se suas atitudes, a dos conselheiros, também são democráticas como seus ideais, pois só assim saberemos se os conselheiros não-governamentais também são democráticos com a entidade que eles estão representando. Uma das perguntas que fizemos a eles foi, se o

povo não sabia votar; a qual responderam que concordavam com essa idéia, tanto em partes como totalmente, Blumenau 60% e Itajaí 66,66%. Assim a confiabilidade dos conselheiros na sociedade civil é baixa, o que nos leva a considerar que embora sejam a favor da democracia, não confiam completamente no grupo que estão representando. Especificamente sobre a representação política dos conselheiros vejamos o tópico a baixo.

### **III.V - Tipo de representatividade política dos conselheiros não-governamentais**

#### ***III.V.1 - Representatividade geral***

Verificar o tipo de representatividade dos conselheiros não-governamentais é antes de mais nada verificar se os mesmos têm contato freqüente com seu grupo, se ajudam a organizar, sabem informações sobre o grupo o qual estão representando. Portanto, a relação entre conselheiro e entidade deve ser forte e freqüente, pois um representante escolhido pelo grupo é aquele que tem uma relação de confiança e delegação, como já vimos na questão anterior a questão confiança não é um fator muito forte entre representante e representado. Afinal, o que entendemos por representatividade política é além de outros critérios participar do processo de tomada de decisão em nome de outros, mas também participar da confecção da agenda pública e do debate público para aqueles que estão sendo representados e repassá-los assiduamente. Assim, as perguntas deste bloco questionam a respeito do contato do representante com o representado e do vínculo do representante que neste caso é o conselheiro não-governamental com a entidade.

A primeira pergunta deste bloco endereçada aos conselheiros não-governamentais foi saber quantas pessoas têm a sua entidade, vejamos:

#### BLUMENAU

**Tabela 19 - Qual é o número de pessoas na sua entidade**

<b>Frequência</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
De 1-10	1	7,70%
De 21-30	2	15,38%
De 51 a 90	1	7,70%
Mais de 100 a 300	2	15,38%
Mais de 1000	2	15,38%
Não sei	5	38,46%
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>

#### ITAJAÍ

**Tabela 20 - Qual é o número de pessoas na sua entidade**

<b>Frequência</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
De 1-10	2	22,22%
De 11-25	1	11,11%
De 26 a 90	1	11,11%
Mais de 100	2	22,22%
Mais de 1000	2	22,22%
Não sei	1	11,11%
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>100%</b>

Em princípio, a maioria dos conselheiros disseram saber qual é o número de pessoas da sua entidade. Uma outra pergunta que fizemos foi questioná-los sobre o número de pessoas ativas de sua entidade, e a resposta também foi positiva, pois a maioria sabia, o que demonstra os conselheiros terem informações sobre o grupo que estão representando. De qualquer forma, representar de fato uma entidade é também saber como ela funciona; sendo assim, perguntamos sobre o orçamento anual e mensal da entidade, estes dados são importantes, pois revelam a fragilidade da representação se os conselheiros não souberem;

porém as respostas foram unânimes em ambos os conselhos, pois a maioria de Blumenau e Itajaí disse não saber a renda anual de sua entidade. Por outro lado, a respeito da renda mensal, Blumenau 53,84% dos conselheiros disseram não saber, já Itajaí disse saber quanto sua entidade recebe mensalmente, pois com 44,44%, os entrevistados disseram que sua entidade recebe mensalmente mais de R\$ 1000.00, e 11,11% mais de R\$ 10.000 mil reais anualmente, totalizando a maioria dos entrevistados. Observem as tabelas a baixo:

#### BLUMENAU

**Tabela 21 - Qual é o orçamento mensal da sua entidade**

<b>Frequência</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
De R\$ 1000.00 a R\$ 2000.00 mil reais	2	15,38%
Mais de R\$ 10.000.00 mil reais	3	23,07%
Não temos	2	7,70%
Não sei	6	53,84%
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>

#### ITAJAÍ

**Tabela 22 - Qual é o orçamento mensal da sua entidade**

<b>Frequência</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
De R\$ 1000.00 a R\$ 5000.00 mil reais	4	44,44%
Mais de R\$ 10.000.00 mil reais	1	11,11%
Não temos	0	0%
Não sei	4	44,44%
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>100%</b>

Tendo em vista este fator, as informações concretas a respeito da entidade que os conselheiros não-governamentais obtêm é em algum momento contraditória, pois num momento dizem não saber e no outro apontam valores.

Ainda colhendo informações sobre a relação representante e entidade, perguntamos se eles sabiam se sua entidade tem funcionários. Confirmemos os dados:

## BLUMENAU

**Tabela 23 - Sua entidade tem funcionários?**

<b>Categorias</b>	<b>Números</b>	<b>Percentual</b>
Não	8	61,53%
Sim	5	38,47%
TOTAL	13	100%

## ITAJAÍ

**Tabela 24 - Sua entidade tem funcionários?**

<b>Categorias</b>	<b>Números</b>	<b>Percentual</b>
Não	3	33,33%
Sim	4	44,44%
Não respondeu	2	22,22%
TOTAL	9	100%

Sobre esta pergunta, podemos perceber que os conselheiros ficaram divididos, em Blumenau 61,53% disseram que sua entidade não possui funcionários, enquanto, que em Itajaí 44,44% disseram ter funcionários. Em seguida a esta informação, eles também souberam dizer como era a propriedade de sua entidade, umas possuíam sede própria, outras cedidas para uso, alugada para o fim, poucos conselheiros disseram não saber. As informações parecem fazer parte do conhecimento dos conselheiros, e isso é bem importante, porque diz respeito ao contato próximo de conselheiro e entidade, nos levando a concluir que a relação entre representante e entidade em alguns momentos são próximas.

Bom, mas para sabermos se existe realmente esse contato entre representante e entidade procuramos detectar alguns procedimentos ou métodos de ação mais utilizados pelos conselheiros para atingir os objetivos da sua entidade. Os entrevistados podiam escolher até três itens. Os resultados globais seguem adiante:

## BLUMENAU

**Tabela 25 - Métodos de ação**

<b>Métodos</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Reuniões	13	37,14%
Artigos/Imprensa	5	14,28%
Debates em rádio	6	17,14%
Conversas	6	17,14%
Passeatas/mobilizações	3	8,57%
Divulgação em escolas	2	5,71%
Outros	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>

## ITAJAÍ

**Tabela 26 - Métodos de ação**

<b>Métodos</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Reuniões	7	36,85%
Artigos/Imprensa	1	5,27%
Debates em rádio	3	15,78%
Conversas	3	15,78%
Passeatas/mobilizações	1	5,27%
Divulgação em escolas	2	10,52%
Outros	0	0%
Não respondeu	2	10,52%
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>

Sobre o contato freqüente com a entidade que os conselheiros estão representando, pedimos para que eles escolhessem até três métodos de ação que eles encontraram, e veremos que em ambos os conselhos o método mais utilizado foi reuniões, Blumenau 37,14%, e Itajaí 36,85% entre outros contatos como mostra a tabela. Tendo em vista esses dados, podemos afirmar que os conselheiros preferem ações internas do que àquelas de impacto público. De qualquer forma, os conselheiros estão integrados com a entidade de forma satisfatória, o que pode ser positivo na relação representante e representado.

O próximo questionamento indagou sobre as principais dificuldades encontradas pelos conselheiros na realização de seus objetivos. Os itens mais assinalados pelos entrevistados foram:

#### BLUMENAU

**Tabela 27 - Principais dificuldades**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Falta de apoio da elite política local	6	20%
Falta de apoio da elite política do Brasil	3	10%
Falta de apoio da imprensa ou mídia	3	10%
Falta de organização da entidade	3	10%
Falta de apoio dos empresários	2	6,67%
Falta de participação dos cidadãos	5	16,67%
Falta de conhecimento das pessoas	5	16,67%
Não encontra dificuldades	3	10%
Outros	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

#### ITAJAÍ

**Tabela 28 - Principais dificuldades**

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual</b>
Falta de apoio da elite política local	1	5,55%
Falta de apoio da elite política do Brasil	2	11,11%
Falta de apoio da imprensa ou mídia	1	5,55%
Falta de organização da entidade	1	5,55%
Falta de apoio dos empresários	3	16,66%
Falta de participação dos cidadãos	4	22,22%
Falta de conhecimento/divulgação	2	11,11%
Não encontra dificuldades	0	0%
Outros	2	11,11%
Não respondeu	2	11,11%
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>

Podemos dizer que a falta de conhecimento e a falta de participação juntas ultrapassam os 20% daqueles que disseram falta de apoio político da elite local, no caso de Blumenau; porém, em Itajaí o maior número também foi a falta de participação dos

cidadãos, pelo que parece os conselheiros acham que a sociedade civil pouco se interessa em participar das questões públicas; a falta de interesse pelo público ainda é muito alta, falta aquela noção que Putnam diria de espírito público. Veremos agora como funciona a representatividade entre representantes e representados.

### ***III.V.II - Tipo de representatividade direta dos conselheiros não-governamentais***

Daqui para frente as questões serão especificadamente sobre a relação direta do conselheiro não-governamental com os membros de sua entidade. Entretanto, separamos as tabelas por segmentos no intuito de analisar qual segmento não-governamental tem maior ou menor representatividade. A primeira questão perguntou aos conselheiros, qual é o grau de ligação entre a sua pessoa e as entidades ou segmentos o qual representam. Vejamos o que dizem os dados:

BLUMENAU

**Tabela 29 - Qual é o grau de ligação entre você e sua entidade**

<b>Categorias</b>	<b>Usuários (Nº / %)</b>	<b>Profissional da saúde (Nº / %)</b>	<b>Prestador de serviços (Nº / %)</b>	<b>Total dos conselheiros não- governamentais (Nº / %)</b>
Tenho uma relação bastante frequente	6		1	7
	66,67		50,0	53,85
Tenho uma relação frequente	3	2	1	6
	33,33	100,0	50,0	46,15
Tenho uma relação pouco frequente				
Não tenho relação nenhuma				
TOTAL	9	2	2	13
	100	100	100	100

## ITAJAÍ

**Tabela 30 - Qual é o grau de ligação entre você e sua entidade**

<b>Categorias</b>	<b>Usuários (Nº / %)</b>	<b>Profissional da saúde (Nº / %)</b>	<b>Prestador de serviços (Nº / %)</b>	<b>Total dos conselheiros não- governamentais (Nº / %)</b>
Tenho uma relação bastante frequente	2		1	3
	66,66		25	33,33
Tenho uma relação frequente	1	2	2	5
	33,33	100	50	55,55
Tenho uma relação pouco frequente			1	1
			25	11,11
Não tenho relação nenhuma				
<b>TOTAL</b>	3	2	4	9
	100	100	100	100

Vimos que a maioria dos conselheiros não-governamentais ficaram com a opção frequente e bastante frequente, pois em Blumenau 53,85% disseram que têm uma relação bastante frequente com sua entidade e Itajaí afirmou ter uma relação frequente com sua entidade, cujos números ficaram em 55,55%. Tendo em vista os dados, a ligação entre conselheiro e entidade é consideravelmente alta.

Dos segmentos observamos que a maioria dos conselheiros, dos três segmentos e de ambos os municípios se posicionaram sempre entre os que têm uma relação bastante frequente ou frequente com sua entidade, ou seja, em relação a esta questão eles dizem ter

bastante contato com sua entidade. Ainda buscando avaliar a relação entre representantes e representados, perguntamos como eles achavam que deveria ser essa relação. Vejamos:

#### BLUMENAU

**Tabela 31 - Relação entre representante e representado**

<b>Categorias</b>	<b>Usuários (Nº / %)</b>	<b>Profissional da saúde (Nº / %)</b>	<b>Prestador de serviços (Nº / %)</b>	<b>Total dos conselheiros não- governamentais (Nº / %)</b>
O representante deve executar a vontade das bases	5	1	1	7
	55,55	50,0	50,0	53,85
O representante deve ter autonomia para decidir	4	1	1	6
	44,44	50,0	50,0	46,15
TOTAL	9	2	2	13
	100,0	100,0	100	100

#### ITAJAÍ

**Tabela 32 - Relação entre representante e representado**

<b>Categorias</b>	<b>Usuários (Nº / %)</b>	<b>Profissional da saúde (Nº / %)</b>	<b>Prestador de serviços (Nº / %)</b>	<b>Total dos conselheiros não- governamentais (Nº / %)</b>
O representante deve executar a vontade das bases		2	2	4
		100	50	44,44
O representante deve ter autonomia para decidir	3		2	5
	100		50	55,55
TOTAL	3	2	4	9
	100	100	100	100

Em relação a esses dados, ambos os conselhos divergem em suas opiniões, pois em Blumenau a maioria dos conselheiros, 53,85% dizem que o representante deve executar a vontade das bases, ou seja, os conselheiros têm uma visão da representação dentro do critério de Bobbio (1986), de delegação onde o representante é concebido como um executor privado de iniciativa e autonomia. Seu papel é apenas como o de um embaixador: executar a vontade popular. Por outro lado, em Itajaí a maioria, 55,55% acham que o representante deve ter autonomia para decidir, as resposta dos conselheiros de Itajaí são completamente opostas as de Blumenau; veremos que a prioridade dos conselheiros de Itajaí é a autonomia das suas decisões, ou seja, os representantes supõem que a única orientação para sua ação seja o interesse dos representados tal como ele é percebido pelo próprio representante.

Entretanto, devemos lembrar que a proposta desta pesquisa não está em escolher entre um ou outro modelo de representação política apontado por Bobbio, mas, perceber se existe na representação política dos conselheiros um conjunto de critérios que completariam uma relação forte e correta entre os representantes e representados. Esse modelo seria a junção de três critérios, sendo dois de Manin (1995) e um de Pitkin (1969), onde uma relação completa seria 1) uma representação cuja escolha deve ser pelos governados podendo interferir na ação do representante, 2) as decisões deveriam ser tomadas com discussão e decisão e 3) onde haja transparência tanto financeira e das atitudes dos conselheiros e do conselho. Sendo assim, pelo visto essas formas de representação não se encontram na realidade dos conselheiros, uma vez, que existe uma indecisão de como deveriam representar seu grupo.

Em relação aos segmentos, podemos notar que os dados estão indecisos, pois em Blumenau nos usuários temos com uma pequena diferença, 55,54% daqueles que acham

que o representante deve executar a vontade das bases e 44,44% daqueles que acham que o representante deve ter autonomia para decidir. Já, em Itajaí 100% dos usuários acham que o representante deve ter autonomia para decidir. O segmento profissional e prestador também se encontram divididos em Blumenau com 50% dos dois segmentos em cada uma das opções, enquanto, que o único segmento de Itajaí que está dividido, são os prestadores de serviços.

Outro critério importante que avaliou a representatividade, diz respeito ao terceiro critério da nossa pesquisa, accountability, que significa a transparência e prestação de contas do conselheiro não-governamental com sua entidade. Sobre esta questão perguntamos se o conselheiro costuma prestar contas de suas atividades diante da sua entidade. Analisemos as respostas:

## BLUMENAU

**Tabela 33 - Prestação de contas**

<b>Categorias</b>	<b>Usuários (Nº / %)</b>	<b>Profissional da saúde (Nº / %)</b>	<b>Prestador de serviços (Nº / %)</b>	<b>Total dos conselheiros não- governamentais (Nº / %)</b>
Sempre	9 100,0	2 100,0	1 50,0	12 92,30
As vezes				
Nunca			1 50,0	1 7,70
<b>TOTAL</b>	9 100,0	2 100,0	2 100	13 100

## ITAJAÍ

**Tabela 34 - Prestação de contas**

<b>Categorias</b>	<b>Usuários (Nº / %)</b>	<b>Profissional da saúde (Nº / %)</b>	<b>Prestador de serviços (Nº / %)</b>	<b>Total dos conselheiros não- governamentais (Nº / %)</b>
Sempre	2		3	5
	66,66		75	55,55
As vezes	1	2		3
	33,33	100		33,33
Nunca			1	1
			25	11,11
TOTAL	3	2	4	9
	100	100	100	100

Ao verificar se existe accountability, percebemos que os mesmos prestam contas das suas atitudes para sua entidade, pelo menos é o que eles dizem, mas esse fato será confirmado nas questões qualitativas no próximo capítulo. Neste sentido, percebemos que a maioria, 92,30% de Blumenau e 55,55% dos conselheiros de Itajaí disseram prestar contas sempre. No caso de Itajaí um número de 33,33% disseram prestar contas às vezes. Se analisarmos estes dados veremos, que mesmo sempre ou às vezes, de qualquer forma os conselheiros dizem prestar contas com sua entidade. Neste caso a maioria dos conselheiros parece estar se comunicando com sua entidade.

Em relação aos segmentos, a maioria dos usuários de ambos os conselhos disseram que sempre prestam contas, os demais segmentos ficaram divididos nas demais opções.

O que percebemos é que aparentemente os conselheiros parecem ser bem transparentes em suas atitudes, pois eles têm uma visão bem positiva de como a entidade avalia o seu trabalho; pois, quando fizemos essa pergunta, a maioria dos conselheiros de

ambos os municípios disseram que eles vêem que a entidade tem grande interesse pelo seu trabalho, os segmentos também se mantiveram nessa postura.

Bom, já que os conselheiros dizem ter um contato assíduo e transparente com sua entidade, perguntamos quantas vezes eles costumam reunir-se com os membros da entidade que representam, a maioria deles disseram (Blumenau 61,53% e Itajaí 66,66%) que se reúnem mensalmente, vejamos a tabela abaixo:

#### BLUMENAU

**Tabela 35 - Quantas vezes acontece reuniões entre conselheiros e entidade**

<b>Categorias</b>	<b>Usuários (Nº / %)</b>	<b>Profissional da saúde (Nº / %)</b>	<b>Prestador de serviços (Nº / %)</b>	<b>Total dos conselheiros não- governamentais (Nº / %)</b>
Toda semana	1			1
	11,11			7,70
Quinzenalmente	1		1	2
	11,11		50,0	15,38
Mensalmente	6	2		8
	66,67	100,0		61,53
Semestralmente	1			1
	11,11			7,70
Anualmente				
Não se reúne			1	1
			50,0	7,70
Outros				
TOTAL	9	2	2	13
	100,0	100,0	100	100

## ITAJAÍ

**Tabela 36 - Quantas vezes acontece reuniões entre conselheiros e entidade**

<b>Categorias</b>	<b>Usuários (Nº / %)</b>	<b>Profissional da saúde (Nº / %)</b>	<b>Prestador de serviços (Nº / %)</b>	<b>Total dos conselheiros não- governamentais (Nº / %)</b>
Toda semana	1			1
	33,33			11,11
Quinzenalmente				
Mensalmente	2	1	3	6
	66,66	50	75	66,66
Semestralmente		1		1
		50		11,11
Anualmente				
Não se reúne			1	1
			25	11,11
Outros				
TOTAL	3	2	4	9
	100	100	100	100

Como podemos ver, a relação de aproximação suficiente entre conselheiro e entidade é entendida por eles como se reunindo somente mensalmente, pois a maioria dos conselheiros de Blumenau 61,53% e Itajaí 66,66% responderam que se reúnem uma vez por mês para tratar de assuntos do conselho. A maioria dos usuários, profissionais da saúde e prestadores também ficaram nesta posição. A consideração que podemos chegar é que a maioria dos conselheiros dizem ter contato sempre com sua entidade e geralmente através de reuniões, assim, ao analisarmos quantas vezes acontecem reuniões entre o conselheiro e a entidade, percebemos que elas deveriam ser mais constantes para melhor haver representação no conselho. Mais do que fazer reuniões constantes com a entidade, é trazer

problemas para serem discutidos conforme a necessidade da entidade, essa questão é fundamental para analisarmos a representatividade dos conselheiros. Com esses dados podemos avaliar que tipo de representação tem os conselheiros. O tipo de representação pode ser como delegação (o representante executa a vontade das bases); confiança (poder total ao representante) ou a que achamos mais salutar, que é o eletivo, onde os representantes têm autonomia, porém, podem intervir nas tomadas de decisões quando acharem que devem. As respostas foram as seguintes:

## BLUMENAU

**Tabela 37 - A entidade levanta questões problemáticas para a reunião do conselho**

<b>Categorias</b>	<b>Usuários (Nº / %)</b>	<b>Profissional da saúde (Nº / %)</b>	<b>Prestador de serviços (Nº / %)</b>	<b>Total dos conselheiros não- governamentais (Nº / %)</b>
Sim sempre	4	1		5
	44,44	50,0		38,47
Sim, às vezes	5	1	1	7
	55,56	50,0	50,0	53,85
Sim, muito pouco			1	1
				7,70
Não			50,0	
TOTAL	9	2	2	13
	100	100	100	100

## ITAJAÍ

**Tabela 38 - A entidade levanta questões problemas para a reunião do conselho**

<b>Categorias</b>	<b>Usuários (Nº / %)</b>	<b>Profissional da saúde (Nº / %)</b>	<b>Prestador de serviços (Nº / %)</b>	<b>Total dos conselheiros não- governamentais (Nº / %)</b>
Sim sempre	1			1
	33,33			11,11
Sim, às vezes		1	2	3
		50	50	33,33
Sim, muito pouco	2	1	1	4
	66,66	50	25	44,44
Não			1	1
			25	11,11
TOTAL	3	2	4	9
	100	100	100	100

As respostas são bem satisfatórias, pois a maioria dos conselheiros ficaram no sim, embora alguns no “sim sempre” e no “sim às vezes”. No campo dos segmentos, os usuários de Itajaí ficaram no “sim, muito pouco”, o que é de se pensar pelo fato deles serem a maioria dos representantes nos conselhos, sugerindo a idéia de pensar que a entidade não discute muito com seus conselheiros, embora a maioria deles tenham dito que fazem reuniões mensais com sua entidade. Ainda no âmbito da representatividade, perguntamos aos entrevistados se os conselhos gestores de políticas públicas são um instrumento real e viável de realização da democracia participativa, já que, as maiorias dos conselheiros defendem essa idéia. A maioria dos conselheiros ficaram com a opção “muito eficaz” e “relativamente eficaz”. No setor dos segmentos a maioria também ficou entre estas duas opções. Podemos dizer que realmente um arranjo participativo de articulação entre sociedade civil e Estado, como os conselhos, pode ser entendido como um instrumento de democracia participativa, porém, deveria ser mais participativo, principalmente no contato entre entidade e conselheiro; esse fator deixa um pouco a desejar quando eles afirmam que

se reúnem mensalmente, e, nem sempre levantam as questões problemas nas reuniões dos conselhos, como vimos nas respostas anteriores. Embora essa pouca participação não aconteça como deveria, a maioria dos conselheiros acham que o conselho promove de forma “muito eficaz” ou “relativamente eficaz” a participação da sociedade civil na formação das políticas públicas . Essa idéia é muito importante para a democracia contemporânea.

### **III.VI - Análise quantitativa das atas sobre democracia e representatividade política**

Por outro lado, as atas também nos forneceram informações importantes para compreensão dos dados quantitativos. Sendo assim, buscamos respostas para as questões norteadoras de nossa pesquisa que são duas: se o conselho municipal de saúde atinge ideais democráticos priorizando a participação da sociedade civil, tanto na discussão, quanto nas tomadas de decisões, ou seja, se atinge uma poliarquia diretamente deliberativa como propunha Joshua Cohen. E a segunda questão que buscamos responder é, se existe representatividade política, ou seja, se os conselheiros não-governamentais representam efetivamente seu grupo de origem, e, que tipo de representação é essa.

Assim, na verificação da primeira questão, perguntamos quem inicia a reunião do conselho regularmente, o presidente ou conselheiro governamental (C-G), conselheiros não-governamentais (C-N) ou representantes da sociedade civil, ou alguém não

identificado? A maioria dos conselheiros<sup>39</sup> de ambos os municípios, Blumenau 31,37% e Itajaí 97%, afirmaram que, quem começa a reunião do conselho e quem orienta a discussão e decisão é o presidente do conselho ou muitas vezes informantes, prestador de contas, como o contador da secretaria da saúde. Na verdade, as atas não deixaram clara se é visitante, informante ou a própria secretária, nestes casos percebemos que as atas foram escritas de forma impessoal. Esses dados nos sugerem pensar, que o conselho ao invés de primar pelas necessidades da sociedade civil permitindo que os conselheiros não-governamentais tenham prioridade na hora do pronunciamento para manifestar eventuais problemas na área da saúde, mostra-se frágil em relação a atitudes democráticas, monopolizando o controle da reunião e conseqüentemente nos levar a pensar da discussão e decisão.

Ainda analisando as atas, buscamos saber sobre a segunda questão que orienta esta pesquisa que diz respeito sobre a representatividade dos conselheiros não-governamentais, ou seja, se os conselheiros representam efetivamente seu grupo de origem, e, que tipo de representação é esta, podemos medir essa questão através das seguintes variáveis:

1. Quem são os conselheiros mais faltosos?
2. Dos conselheiros não-governamentais qual segmento é mais faltoso?

No exercício de verificar quem são os conselheiros mais faltosos durante os anos de 2001 a 2004, temos:

---

<sup>39</sup> Devemos lembrar que em Blumenau foram analisadas 44 atas e Itajaí 38 atas porque 5 atas registraram que não houve reunião por falta de quorum, ou seja, pessoas suficientes para abrir a reunião. Sendo assim, de 38 atas, serão analisadas somente 33 para esta questão. Em ambos municípios as atas correspondem a quatro anos, gestão 2001-2004.

BLUMENAU

Tabela 39 - Total de faltas dos conselheiros no ano de 2001 a 2004

Total de conselheiros anuais	Nº de faltas dos conselheiros não-governamentais	Nº de faltas dos conselheiros governamentais	Total de faltas anuais
2001			
432	86	14	100
Percentual	19,90%	3,25%	23,15%
2002			
396	104	18	122
Percentual	26,27%	4,50%	30,80%
2003			
396	104	20	124
Percentual	26,27%	5%	31,30%
2004			
360	117	23	140
Percentual	32,5%	6,39%	38,89%

ITAJAÍ

Tabela 40 - Total de faltas dos conselheiros no ano de 2001 a 2004

Total de conselheiros anuais	Nº de faltas dos conselheiros não-governamentais	Nº de faltas dos conselheiros governamentais	Total de faltas anuais
2001			
162	46	23	69
Percentual	28,39%	14,19%	42,58%
2002			
192	37	12	49
Percentual	22,83%	7,40%	30,25%
2003			
180	75	26	101
Percentual	41,66%	14,45%	56,11%
2004			
180	66	22	88
Percentual	36,66%	12,22%	48,88%

A respeito desta variável, falta, o que podemos dizer é, que em Itajaí o número de faltas excede em quase todos os anos mais de 50% dos conselheiros em relação a Blumenau, este número é bem alto, considerando que a reunião do conselho é somente uma vez por mês, e os conselheiros em quase todos os meses do ano apresentaram faltas por reunião.

Em Blumenau podemos perceber que o número de faltas não chega em nenhum momento mais de 50%, nem dos conselheiros não-governamentais e governamentais, e, nem no número de faltas gerais, embora também apresentam faltas de no máximo 38,89%. Este número não chega a ser mais da metade, mas nos sugere a refletir que é um número significativo, principalmente tendo em vista, que os conselheiros que deveriam estar representando a sociedade civil acabaram não representando porque faltaram, e, assim deixaram de resolver problemas e discutir sobre questões importantes para sociedade.

Devemos lembrar também, que de todos os faltosos, os conselheiros não-governamentais são os que mais faltam, embora eles também sejam a maioria. Em Blumenau eles não ultrapassam a maioria, o caso mais crítico é em Itajaí, No ano de 2003, por exemplo, com um número de quase a metade, ou seja, 41,66% dos conselheiros não-governamentais faltaram nas reuniões mensais, assim, os mais prejudicados, como já falamos, são os grupos os quais esses conselheiros estão representando, deixando de expor problemas dos bairros, sugestões e outras questões pertinentes à sociedade.

Gostaríamos ainda de destacar que mesmo o número de faltas de Itajaí sendo menor que de Blumenau, estas faltas aumentam a cada ano; as faltas são tão críticas em Itajaí, que no decorrer dos anos percebemos que as atas 98, 100, 102, 110, 114 , 124, 126 e 131 mostraram, que por falta de quórum não tiveram reunião do conselho, contabilizando a falta de todos os conselheiros.

É um número alarmante ocasionando em falta de quorum, e consecutivamente em cancelamento da reunião; em outras palavras, foram várias reuniões onde todos os conselheiros faltaram. Outro grande problema em Itajaí, por exemplo, está na ata 95, onde não apresentou lista de presença e na ata 97 onde ninguém assinou, assim essas duas atas não puderam ser contabilizadas por falta de informação da própria ata. A respeito estes dois problemas, falta de assinatura e falta no conselho podemos levantar duas hipóteses: a primeira deve-se pela falta de organização do conselho e da própria secretária que não deu a ata para os conselheiros assinarem ou a segunda, extravio no arquivo das atas. A questão é, que tendo em vista esse problema, tivemos várias reuniões que apresentaram falta de assinatura complicando a nossa interpretação.

Tendo em vista esses problemas a representação política dos conselheiros principalmente os não-governamentais tornar-se-á complicado e muito frágil, pois do que adianta ter representantes da sociedade civil, se esses não comparecem às reuniões para levantarem problemas e estarem decidindo o que deve ser feito, e mesmo para estarem fiscalizando as decisões do conselho.

Por outro lado, devemos nos atentar a qual dos segmentos dos conselheiros não-governamentais são mais faltosos. Buscando essa resposta vejamos as tabelas a seguir :

BLUMENAU

Tabela 41 - Total de faltas dos conselheiros não-governamentais por segmento no ano de 2001 a

2004

Nº de conselheiros anuais	Nº de faltas dos usuários	Nº de faltas dos profissionais de saúde	Nº de faltas dos prestadores de serviços	Total de Faltas
2001				
360	54	14	18	86
Percentual%	15%	3,90%	5%	23,90%
2002				
330	60	18	26	104
Percentual%	18,18%	5,45%	7,87%	31,5%
2003				
330	60	19	25	101
Percentual%	18,18%	5,75%	7,57%	31,50%
2004				
300	63	28	26	117
Percentual%	21%	9,34%	8,66%	39%

ITAJAÍ

Tabela 42 - Total de faltas dos conselheiros não-governamentais por segmento no ano de 2001 a

2004

Nº de conselheiros anuais	Nº de faltas dos usuários	Nº de faltas dos profissionais de saúde	Nº de faltas dos prestadores de serviços	Total de Faltas
2001				
126	33	4	9	46
Percentual%	26,19%	3,17%	7,14%	36,50%
2002				
126	25	5	7	37
Percentual%	19,85%	3,96%	5,55%	29,36%
2003				
140	51	8	16	75
Percentual%	36,43%	5,71%	11,43%	53,57%
2004				
140	47	3	16	66
Percentual%	33,57%	2,15%	11,43%	47,15%

Sabendo-se que o maior número de faltas é dos conselheiros não-governamentais como mostram as tabelas anteriores, devemos conferir qual dos segmentos são os mais faltosos para podermos verificar onde existe maior fragilidade de representação. Assim, pelo que podemos observar, o maior número de faltas de ambos os conselhos é do segmento dos usuários, principalmente em Itajaí onde o número de faltas gerais também é maior. Em Itajaí o número de faltas dos usuários chega a 36,43%, ou seja, quase a metade dos conselheiros, neste caso devemos também lembrar que o problema das faltas está voltado para a não assinatura dos conselheiros.

Por outro lado, o segmento dos prestadores e dos profissionais que mais faltaram foi no conselho de Blumenau, onde o número de representantes também é maior. Em Blumenau, o maior número de faltas foi no ano de 2004, com um número significativo de faltosos nos três segmentos. De qualquer forma houve uma significativa ausência dos conselheiros comprometendo o andamento de melhorias nos serviços da saúde e da própria democracia. Essas faltas consecutivas anuais já deveriam ter sido percebidas pelo próprio conselho, e o mesmo tomado alguma providência ou a própria sociedade civil; assim, se elas continuam existindo é porque pouco se tem atentado para esse fator e pouco também se tem representado. No mais, o que vale sabermos agora, é se essas faltas são justificadas e se os suplentes representam os faltantes nos conselhos, essas questões serão mostradas doravante à pesquisa.

## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISE QUALITATIVA SOBRE A REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA DOS CONSELHEIROS NÃO GOVERNAMENTAIS**

Neste momento apresentaremos a análise de dados qualitativos, interpretando as atas dos conselhos gestores de políticas públicas de saúde de Blumenau SC e Itajaí/SC do período de 2001 a 2004, totalizando (44) atas de Blumenau, e (38) atas de Itajaí. Devemos lembrar ainda, que os conselhos analisados possuem posturas político-ideológicas diferenciadas, sendo que a gestão que governou Blumenau foi do PT enquanto a de Itajaí PFL, ambos tiveram administrações consecutivas. A análise será feita em duas partes. Na primeira, será apresentada a análise das atas levando em conta a ação democrática dos conselheiros, numa segunda parte, faremos a interpretação das atas levando em conta a representatividade política dos conselheiros não-governamentais.

#### **IV.I - Conceito de Método de pesquisa qualitativo**

Antes de analisarmos as atas, gostaríamos de esclarecer que “o método qualitativo difere, em princípio, do quantitativo, na medida em que não emprega um instrumento estatístico no processo de análise de um problema. Em outras palavras, não pretende numerar ou medir categorias homogêneas”. (Richardson, 1999, p.79).

#### **IV.II - Apresentação das questões subjetivas**

Nesta primeira parte, faremos a apresentação das questões que buscam responder, se os conselhos municipais de saúde buscam contribuir com os ideais democráticos

priorizando a participação da sociedade civil, tanto na discussão, quanto nas tomadas de decisões. Entre as variáveis para medir esta questão temos:

1. Identificar nas atas a diferença do discurso do presidente e dos conselheiros governamentais em relação ao discurso dos conselheiros não-governamentais;
2. Verificar se as discussões levantadas nas reuniões são mais voltadas a problemas internos administrativos dos conselhos (eleições, capacitação de conselheiros etc.) ou externos, de reclamações de serviços ou benfeitorias que atingem a sociedade civil;
3. Identificar qual tipo de reclamação mais se repete por parte dos conselheiros;
4. Analisar se os assuntos levantados no conselho são discutidos e decididos ou somente discutidos;
5. Quanto das discussões diversas presentes na pauta das atas foram aprovadas ou só ficaram na discussão;
6. Verificar a existência de um espaço para pesquisas no interior do conselho;
7. Identificar Discurso político por parte do conselho.

#### **IV.III - Análise sobre os ideais democráticos dos conselheiros não-governamentais**

No exercício de verificar se o conselho contribui com ideais democráticos buscamos identificar nas atas a diferença do discurso do Presidente e conselheiros-governamentais para com os conselheiros não-governamentais;

## BLUMENAU

**Discurso do Presidente ou conselheiros-governamentais<sup>40</sup>:** informes sobre composição do conselho, desligamento de profissionais da saúde, administração do conselho, alteração de conselheiros, eleição de conselheiros, alteração da ordem de reuniões, aprovação de calendário, discussão de inclusão de programas na área da saúde, questionamento de serviços, orçamento de serviços na área da saúde, esclarecimentos de serviços, agradecimentos, solicitações, encaminhamentos, informações de assuntos financeiros e prestação de contas.

**Discurso dos Conselheiros não-governamentais<sup>41</sup>:** esclarecimentos dos serviços da saúde local, levantamento de problemas nos serviços locais e reivindicações de direitos sobre saúde para a sociedade civil.

## ITAJAÍ

**Discurso do Presidente ou conselheiros-governamentais<sup>42</sup>:** neste caso, o presidente, vice-presidente ou a secretária do conselho ao se pronunciarem nas reuniões, agiram de forma muito burocrática como abertura da reunião do conselho, leitura da pauta, apresentação de programas de saúde e de palestrantes, encaminhamentos, intermediação entre os conselheiros, discussões sobre repasse de verbas para programas, aluguéis e aprovação da mesma, esclarecimentos de serviços e credenciamentos de unidades de saúde.

---

<sup>40</sup> Essas informações podem ser verificadas nas atas 112, 144, 120, 121, 122, 123, 126, 127, 129, 139, 140 e 141 deste conselho nos anos de 2001-2004.

<sup>41</sup> Essas informações podem ser verificadas nas atas 100, 103, 117, 125, 130, 131, 135 e 136 deste conselho nos anos de 2001-2004.

<sup>42</sup> Essas informações podem ser verificadas nas atas 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 103, 106, 107, 108, 109, 111, 113, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 132, 134, 133, 139, 140, 141, 142, 143 deste conselho nos anos de 2001-2004.

**Discurso dos Conselheiros não-governamentais**<sup>43</sup>: neste segmento a discussão está muito voltada para assuntos administrativos como a função da secretaria de saúde, relação de novos conselheiros e participação dos mesmos, formação de conselheiros, mudança de leis na saúde, horários das reuniões, discussão de inovações nos serviços como cirurgias especializadas, convênios, comissão de prestação de contas, pedidos de verbas, conferências e algumas reclamações de serviços prestados à comunidade como não atendimento, falta de números de leitos e falta de exames.

Percebemos que quando o presidente ou conselheiros governamentais se pronunciam, o discurso é administrativo voltado para problemas internos de funcionamento do conselho, e isso é nos dois conselhos; já, quando os conselheiros não-governamentais se pronunciam em Blumenau é para pedir esclarecimentos a respeito dos serviços e reivindicações dos seus direitos na área da saúde; os conselheiros não-governamentais de Itajaí já possuem interesses diferentes dos conselheiros não-governamentais de Blumenau, pois ao invés de lutarem pela melhoria dos serviços ou mesmo estar atento à falta de materiais e questões estruturais da saúde para a sociedade civil, sua preocupação é altamente administrativa sobre assuntos internos do conselho, assim como os conselheiros governamentais.

Ambos os conselhos tratam muito de assuntos burocráticos e administrativos, a única diferença é que os conselheiros governamentais abrem sempre as reuniões, enquanto que, os não-governamentais aparecem discutindo no decorrer da reunião. Podemos perceber

---

<sup>43</sup> Essas informações podem ser verificadas nas atas 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 132, 133, 134, 139, 140, 141, 142, 143, deste conselho nos anos de 2001-2004.

ainda, que os dois grupos deveriam defender interesses voltados para as necessidades da sociedade ao invés de se preocuparem com assuntos administrativos.

Ainda investigando sobre os ideais democráticos, procuramos identificar se as discussões levantadas nas reuniões do conselho são mais voltadas a problemas internos administrativos como: eleições, capacitação de conselheiros, ou se as discussões levantadas são externas, de reclamações de serviços ou benfeitorias que atingem a sociedade civil. Vejamos as respostas:

## BLUMENAU

1. **Serviços na saúde**<sup>44</sup>: Péssimo atendimento, falta de funcionários e especialistas na área da saúde, dificuldades de consultas médicas, odontológicas e outras especialidades, não cumprimento de horário pelos profissionais da saúde e insatisfação de serviços para terceiros.
2. **Falta de material**: A ausência de material médico-hospitalar, odontológicos e medicamentos diversos são freqüentes no município de Blumenau Foi constatada também a falta de material externo como ambulâncias, veículos para serviços, bancos para acentos em filas de esperas e linhas telefônicas.
3. **Estrutural - obras**: Os problemas estruturais com obras são também muito freqüentes como: falta de postos de saúde em bairros, ampliação de unidades de

---

<sup>44</sup> Para confirmar as reclamações na questão ( a ) ver as atas 97, 99, 104, 107, 109, 112, 117, 121, 122, 124, 127, 129, 131, 135, 137, 139, 140, 141, da questão ( b ) 97, 100, 101, 103, 111, 113, 118, 126, 129, 130, 134 e da questão ( c ) 101, 102, 103, 109, 111, 113, 121, 122, 127, 129, 133, 137, 139.

saúde, cobertura para filas, falta de espaço físico, pátio com estacionamento e condições de acesso, iluminação, segurança como alarmes e vigias.

## ITAJAÍ

1. **Assuntos internos administrativos**<sup>45</sup>: Formação e escolha de conselheiros, questionamento da falta de quórum, discussão do papel do conselho, formulação de novas leis, contratação de funcionários, mudança de lei, uso de leitos, reclamações e comissões para prestação de contas e de programas da saúde, credenciamentos, convênios e conferências.
2. **Assuntos externos como ausência de serviços e prestação de contas**: Falta de atendimento através de encaminhamento, falta de planos para aposentados e de unidade escolar, pagamento de profissionais da saúde, unidades de saúde, serviços especializados, número de leitos, falta de requisição para exames e material ambulatorial, falta de prestação de contas, repasse de verbas, UTIs e casa de recuperação.

O que se pode perceber com esta questão, é, que em Blumenau, os assuntos mais discutidos foram de reclamações de benfeitorias em três ordens: serviços da saúde, falta de material para a saúde e obras na saúde, estes assuntos ocorreram concomitantemente em uma só ata. Tendo em vista que os assuntos mais levantados são pelos conselheiros não-governamentais como mostra a tabela (02), é natural que o assunto seja de ordem reivindicativa, assim, podemos observar que os assuntos mais levantados nas atas são ausências e problemas na rede de serviços da saúde.

---

<sup>45</sup> Para confirmar os assuntos discutidos em Itajaí na questão (a ) ver atas 97,103, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 129, 131, 132, 133, 134, 139, 140, 141, 142 e 143 e na questão ( b ) 89, 92, 93, 95, 106, 107, 108, 111, 113, 119, 121, 122, 123, 125, 127, 129 e 132.

Já nas atas de Itajaí, os assuntos mais discutidos no conselho, foram de ordem administrativa (questões internas do conselho), os demais assuntos discutidos com muito pouco questionamento foram os de questões externas, como os serviços da saúde e prestação de contas. Devemos ressaltar que numa mesma ata podemos encontrar um assunto administrativo e uma reclamação de benfeitorias, porém nessas atas de Itajaí os assuntos que mais se destacaram foram os administrativos.

Analisando essas atas o que podemos perceber é que Blumenau exige, e, portanto discute mais sobre prestação de serviços; já, Itajaí discute mais a questão da prestação de contas no sentido de uma explicação a respeito do uso do dinheiro da saúde e muitos assuntos administrativos desnecessários. Isso nos leva a pensar que o conselho contribui em partes com ideais democráticos quando ele discute sobre a prestação de serviços, e sobre a transparência econômica, mesmo não sendo o ponto principal de discussão do conselho; porém, quando vimos que algumas discussões se repetem muito e nada é feito, daí pensarmos que os ideais democráticos: discussão e decisão deixam a desejar, pois em Blumenau se repetem (13) vezes problemas estruturais tais como: segurança, falta de postos de saúde, brita no pátio, falta de veículo, demora e ampliação de unidades de saúde, (18) vezes assuntos relacionados com a deficiência de serviços, e no caso de Itajaí (25) vezes assuntos administrativos como: formação e escolha de conselheiros, questionamento da falta de quorum, discussão do papel do conselho, formulação de novas leis, comissões para prestação de contas e de programas da saúde entre outros assuntos; concluímos que os interesses de ambos os conselhos não são completamente a melhoria da qualidade das políticas, porque eles, principalmente Itajaí, desperdiça muito de suas discussões com assuntos que não são diretamente ligado à qualidade dos serviços.

Outro ponto a verificar se os conselhos contribuem com ideais democráticos é ver se os assuntos levantados no conselho são discutidos e decididos ou somente discutidos, o que não vai ao encontro de nossa proposta teórica sobre democracia. Assim, o que observamos foi :

BLUMENAU

**QUADRO 2 - Assuntos discutidos e decididos no conselho gestão 2001-2004**

<b>Nº de Atas discutidas Gestão</b>	<b>Nº de Atas decididas Gestão</b>	<b>Tipos de assuntos discutidos</b>	<b>Tipos de assuntos decididos</b>
2001			
10	8	-Falta de material -Acabamento de obras -Prestação de serviços	-Internos (alteração de conselheiros, novo calendário, material para comissão etc). -Prestação de contas -Compras materiais para saúde.
2002			
11	15	-Prestação de serviços (médicos e remédios) -Estruturais (segurança, obras) -Internos (cadastros e horários)	-Internos (horários, alteração reuniões, conferências etc) -Prestação de contas - Estruturais (obras) - Serviços (transportes)
2003			
11	13	-Assuntos internos (eleições conselheiros) - Prestação de serviços (especialistas, demora consultas e medicamentos) -Estruturais (filas, vigia, segurança e bancos)	- Internos (eleições, calendário, audiência pública, projetos) -Prestação de contas - Prestação de serviços (medicamentos) - Estruturais (ambulâncias)
2004			
10	10	-Assuntos diversos (pesquisas) -Assuntos internos (regimentos, horários e capacitação) -Prestação de serviços (medicamentos e especialistas) -Estruturais (brita, bancos, unidades de saúde)	- Assuntos internos (regulamentos, calendários e credenciamentos) - Assuntos variados (comissão e projetos) -Prestação de contas

ITAJAÍ

**QUADRO 3 - Assuntos discutidos e decididos no conselho gestão 2001-2004**

<b>Nº de Atas discutidas Gestão</b>	<b>Nº de Atas decididas Gestão</b>	<b>Tipos de assuntos discutidos</b>	<b>Tipos de assuntos decididos</b>
2001			
6	3	-Falta de material (medicamentos,) -Prestação de serviços (exames e especialistas) -Estrutura (ônibus) -Falta de material (ambulâncias)	-Compras materiais para saúde (remédios) -Prestação de serviços (especialistas)
2002			
5	2	-Interno (credenciamento e projetos) -Prestação de serviços (médicos)	-Interno (credenciamento) - Prestação de serviços (médicos) A decisão foi não
2003			
5	4	- Estruturais (unidade de saúde) - Prestação serviços (aquisição exames) - Prestação de contas	-Estruturais (unidade de saúde) -Prestação de contas (aquisição não-aceita)
2004			
6	2	-Prestação serviços (exames, denúncias, mau atendimento) -Falta de material (ambulâncias) -Estrutural (unidade de saúde)	- Estrutural (unidade de saúde) - Prestação de serviços (denúncias)

Antes de fazer a análise gostaria de esclarecer que devemos levar em conta que, muitas vezes são aprovados mais assuntos numa ata, do que discutidos. De forma geral, observamos que dos vários assuntos discutidos poucos foram aprovados, portanto, constatamos uma diferença entre os assuntos levantados para discussão dos assuntos aprovados, neste sentido, o conselho torna-se incoerente, pois seus membros estão falando linguagens diferentes e não chegam a acordos coletivos. As informações dessas atas ainda nos propõem a pensar que não há consenso em relação aos conselheiros, sejam esses

governamentais e não-governamentais, pois como sabemos das análises anteriores, os assuntos em relação a problemas são levantados no conselho na maioria das vezes pelos conselheiros (n-g) até porque eles são a maioria. Os assuntos desses conselheiros estão sempre ligados a reclamações da rede de serviços da saúde, enquanto as decisões (aprovações) são manifestadas pelo presidente e conselheiros governamentais, sendo essas mais técnicas e administrativas como: prestação de contas, mudança na estrutura do conselho, aprovação de projeto e parcerias com o orçamento participativo e discussões diversificadas. Outro ponto a comentar é que muitas vezes percebemos que são levantados tipos de assuntos e aprovados outros completamente diferentes daqueles que foram colocados para discussão; claro que muitos desses outros assuntos eram pendentes de outras reuniões.

Gostaríamos de ressaltar ainda, que questões administrativas são de extrema importância, todavia, o conselho também deve discutir e decidir os assuntos ligados às deficiências dos serviços, pois um dos objetivos do conselho é a melhoria na rede de serviços e fiscalização deles para que se fortaleça a relação entre sociedade civil e estado, e a própria democracia. Portanto, o que se tem demonstrado é que os assuntos referentes aos serviços são levantados, discutidos e poucos decididos, ou seja, o sentido da deliberação neste conselho parece mais seguir o modelo habermasiano. Esse fator tem se mostrado bem forte, principalmente no conselho de Itajaí.

Em Itajaí, é importante ressaltar que de 38 atas disponíveis para pesquisa, somente 22 puderam ser analisadas, tendo em vista a falta de quórum das demais e a não realização de outras reuniões, porém, das 22 atas somente 20 delas contaram com assuntos levantados pelos conselheiros, pois em duas atas, 97 e 103 não houve nenhum levantamento de questões problemas pelos conselheiros. Em relação a aprovação, dos 20 problemas

levantados, somente 8 foram atendidos, ou seja, decididos, porém essa decisão foi somente com palavras na hora da reunião, sem qualquer papel assinado a não ser na própria ata. Em Itajaí os conselheiros não aprovam nada em reunião como nas atas de Blumenau, o que é decidido, é através de encaminhamento, e na maioria das vezes acatado somente pela palavra da secretária ou presidente do conselho.

No caso de Blumenau essa questão de pouca decisão pode ser confirmada nas 10 atas analisadas de 2001, onde somente a ata de nº 100 foi discutida e aprovada. Esse processo se repete também nas 11 atas de 2002, onde somente 3 delas, as atas 109, 110, 113 discutiram e aprovaram os mesmos assuntos. Nas atas de 2003, dos 11 assuntos discutidos, os aprovados foram 3, que estão presentes nas atas 121, 122 e 124, e por fim, nas 10 atas de 2004 apenas 2 correspondiam a discussão e decisão, foram as atas 135 e 137.

A bem dizer, há uma diferença entre a questão da discussão e decisão nos conselhos de Blumenau e Itajaí no seguinte ponto, enquanto o conselho de Blumenau levanta vários assuntos pelos conselheiros não-governamentais, muitas vezes não discute e não aprova todos os assuntos levantados, a aprovação aparece nas atas diferentes dos assuntos que eles levantam. Já, em Itajaí, os poucos assuntos discutidos são os mesmos que são decididos. Percebemos também que na reunião de Itajaí, os conselheiros discutem muito e decidem pouco; suas discussões como já percebemos, são altamente administrativas, a este fator também deve-se a ideologia liberal presente na cultura participativa de Itajaí.

Normalmente, nada aparece sobre a execução da decisão, e esse é um ponto a refletir, porque a sociedade civil espera do conselho uma atitude executiva sobre suas reclamações. Como os conselhos não decidem tudo, ou mesmo, não discutem todos os assuntos levantados, isso nos leva a pensar que a não decisão também é importante para a teoria democrática, porque alguém está sendo favorecido pelo fato de não decidirem.

Ainda sobre a questão de discussão e decisão, o que automaticamente implica em aprovação dos assuntos levantados no conselho, questão que consideramos o fio condutor de nossa pesquisa, é importante destacar a importância que o conselho dá a discussões diversas. Percebemos que existe um espaço despendido nas reuniões dos conselhos sobre questões diversas, que não são necessariamente assuntos levantados por conselheiros, principalmente os não-governamentais. O que chamamos de discussão diversa neste caso, não são políticas públicas, são questões indiretas em relação a saúde como, por exemplo, apresentação de projetos, programas sobre saúde de forma geral, como Federal e Estadual, e não necessariamente local, e ainda que não diz respeito diretamente a problemas como a satisfação dos serviços da saúde ou prestação de contas, que seria o objetivo primordial dos conselhos.

Entendemos que o conselho de saúde não nasceu com a pretensão e condições para discutir todos os assuntos relacionados a saúde em sua região, como por exemplo: problemas com produtos alimentícios, que é de competência da vigilância sanitária, assim como problemas de construções de obras na saúde, que é de competência do orçamento participativo ou da secretaria de obras; portanto, vamos conferir o tempo disperso nas reuniões dos conselhos com assuntos, que no nosso entendimento deveria ter outro rumo para não sobrecarregar o conselho de saúde, deixando muitas vezes de priorizar os problemas da sociedade civil. Vejamos:

BLUMENAU

<b>DISCUSSÃO DIVERSA</b> <b>Temas discutidos</b>	<b>PERÍODO EM QUE</b> <b>APARECEM OS TEMAS</b>
Formação de comissão de saúde, calendários, fiscalização, comunicação	2001 2003
Teto gestão plena básica	2001
Relatório (Conselho Tutelar, gestão anual e políclínica)	2001 2002 2004
Manifestação de solidariedade	2001
Cartilha de saúde	2001
Seguro acidente	2001
Mudança grade faculdade de saúde, Política de medicina	2002 2003
Projeto Cerene, Trabalho social, responsabilidade animal, PROESF, Ações e metas DST/AIDS	2001 2002 2003
Programas (Pactuado Integral de Atenção Básica, Inteligente, Residência em saúde)	2004 2002 2003
Avaliação da SEMUS e Casas Asilares	2003
Apresentação da Constituição Municipal de Entorpecentes	2003

ITAJAÍ

<b>DISCUSSÃO DIVERSA</b> <b>Temas discutidos</b>	<b>PERÍODO EM QUE</b> <b>APARECEM OS TEMAS</b>
Convênio entre prefeitura e Univali, Clínicas e laboratórios.	2001 2002
Projetos (psico-social, tratamentos de feridas, desintoxicação, bucomaxilofacial)	2004
Programas (Saúde bucal, saúde familiar, plano plurianual, saúde penitenciária, modernização tributária e cirurgias específicas)	2002 2004
Vistorias para vigilância sanitária	2003
Pesquisas sobre conselheiros	2004

O que deve ser percebido é que de 44 atas analisadas durante a gestão 2001-2004 em Blumenau e das 38 em Itajaí, todos os anos, ambos os conselhos apresentam discussões diversas, e em cada reunião (ata) aparecem vários tipos dessas discussões ao mesmo tempo. Em Itajaí o problema da discussão diversa também é presente, embora não seja tão freqüente em todas as suas atas como são nas de Blumenau. Essas discussões continuam aparecendo nos levando a pensar, que podem em algum momento estar desviando ou tomando o lugar de uma discussão mais emergente do objetivo central do conselho, que é a satisfação local dos serviços e da transparência na saúde para a sociedade civil em âmbito local. Um exemplo de Itajaí, a ata de número 122 de 2004, que dedicou-se toda a reunião a discussões diversas dando 4 vezes espaço para que esta se realizasse.

Em Blumenau, por exemplo, no ano de 2001 foram analisadas 12 atas e em 9 apareceram discussões diversas; no ano de 2003 o caso fica ainda mais crítico, pois, em 6 reuniões foram discutidos 15 projetos ou relatórios dos mais diversos assuntos, inclusive em uma das suas atas (125), a discussão parece ser toda voltada para esses assuntos, apresentando 5 tipos de discussões diversas. Olhando por outro ângulo, discute-se e decide-se em uma só ata somente problemas relacionados à saúde de forma geral ou projetos que apresentam uma ou outra ligação com a saúde local, ao invés de melhorias dentro do município. Cabe então fazermos as seguintes perguntas: será que na reunião desta ata 121 e 125, onde a discussão ficou tramitando em cima de 4 a 5 projetos, não havia nenhuma reclamação ou dúvida dos serviços na saúde em Blumenau naquele mês? Será que a sociedade civil não ficou doente ou precisou dos serviços naquele mês? Ou mesmo não quis sugerir nenhuma melhoria ou discutir a aplicação dos recursos financeiros usados para a saúde em seu bairro? Essas questões diversas não estariam tomando lugar de assuntos mais pertinentes para satisfação da sociedade civil diretamente?

Esses dados nos permitem dizer que o conselho muito foge do seu objetivo de base, abrindo espaço para questões diversas e gerais a respeito da saúde, não que essas questões não devessem ser discutidas, porém, por outros órgãos competentes que dessem maior prioridades a elas. Esse fator nos sugere pensar, que se aparecem com muita frequência discussões diversificadas sobre a saúde, seja de projetos, planos, programas, conferências local, estadual ou federal é porque outros assuntos estão sendo deixados de lado ou estão deixando de ser apresentados pelos conselheiros, principalmente pelos não-governamentais, deixando em dúvida a representatividade dos conselheiros e o caráter democrático do conselho. Assim, o fato de haver tanto espaço despendido para tais discussões mostra a pouca representatividade dos conselheiros, seja no sentido democrático de não serem oportunizados a exporem seus problemas, ou no sentido de que pouco tem a falar, porque não mantém uma relação assídua com o grupo do qual estão representando.

Outro fator a esclarecer é que essas discussões diversas são discutidas e na maioria das vezes são decididas em ambos os conselhos, ou seja, a questão decisão tem se fortalecido nos conselhos a cada ano pelo que pudemos perceber, pois a maioria das discussões levantadas foram decididas, embora as questões não sejam diretamente ligadas as deficiências ou ausências de serviços, ou trazidas e levantadas por conselheiros não-governamentais, mas, estão recebendo um tratamento importante no interior do conselho ao ponto de serem aprovadas.

Para finalizar este bloco de questões a respeito dos ideais democráticos dos conselhos, devemos ainda verificar a existência de um espaço para pesquisas no interior do conselho e identificar se há discurso político por parte do conselho. Neste sentido podemos muito rapidamente dizer que das atas analisadas em Blumenau o conselho se demonstrou democrático abrindo espaços para pesquisas; podemos confirmar este momento três vezes

presentes nas atas 113 de 2001, 126 e 129 de 2003. A ata 113 e 129 foi uma apresentação de uma dissertação de mestrado na área da saúde, já na ata 126 foi uma tese de doutorado. A respeito de um discurso político presente na ata não foi encontrado em nenhum momento, mostrando-se a - políticos. Esses dados podem nos revelar que o conselho pouco discute, analisa ou pelo menos procura demonstrar avaliações da saúde local, até mesmo da sua eficiência enquanto órgão intermediário entre sociedade civil e Estado.

Em Itajaí, o momento pesquisa, aparece só uma vez no ano de 2004 na ata 143, onde foi apresentada uma pesquisa sobre o perfil dos conselheiros de saúde do Brasil. Sobre o discurso político nada apareceu no decorrer das atas, porém, não falaram nada sobre esta questão, mas também não se mostraram apolíticos.

Em relação a estas duas últimas perguntas, considero positivo não dispersar tanto tempo no conselho com pesquisas, deixando para discussão os assuntos que atingem diretamente a sociedade civil como os de prestação de serviços. Embora a presença de pesquisas não seja muito presente em ambos os conselhos, isso não significa que não sejam democráticos, podemos dizer que espaço para pesquisa tem, só não existe a presença contínua delas.

#### **IV.II.II - Análise sobre a representatividade política dos conselheiros não-governamentais**

Nesta segunda parte do capítulo, buscaremos responder uma segunda questão que refere-se a representatividade política, ou seja, se os conselheiros não-governamentais representam efetivamente seu grupo de origem, e, que tipo de representação é essa. Entre as variáveis para medir esta questão temos:

- 1. Quem justifica sua falta**
- 2. Qual é o papel do suplente na falta do conselheiro;**
- 3. Qual segmento dos conselheiros não-governamentais mais altera ou substitui seus representantes;**
- 4. Se todos os representantes dos conselheiros não-governamentais se pronunciam na reunião do conselho;**
- 5. Se a accountability, ou seja, se a prestação de contas é presente nos conselhos;**
- 6. Maior clareza nas atas.**

A questão da representatividade é fundamental para compreendermos o desenvolvimento e o caráter democrático do conselho. Este fator é de importância não só para os conselheiros quanto para o próprio conselho, porém, essas questões nos surpreendem quando encontramos uma única vez essa discussão feita pelo conselho, o que pode ser confirmado na ata 116 de 2002 de Blumenau onde foi discutido e aprovado alguns pontos como: o fortalecimento da representatividade do conselho em outros arranjos participativos como o orçamento participativo. O fato mais interessante é que o conselho mostrou ter uma preocupação em relação sua presença em outros órgãos “democráticos” enquanto essa questão passa despercebida dentro do próprio conselho. Assim, analisaremos em seguida como tem ocorrido essa representatividade.

Sabendo que as faltas dos conselheiros não-governamentais são bem significativas, um critério muito importante a respeito da representatividade política dos conselheiros seria identificar qual segmento dos conselheiros não-governamentais justificam suas faltas, vejamos:

BLUMENAU

**QUADRO 4 - QUEM JUSTIFICA AS FALTAS 2001-2004**

Total de faltas justificadas	<b>GOVERNO</b>	<b>PRESTADOR SERVIÇOS</b>	<b>PROFISSIONAL SAÚDE</b>	<b>USUÁRIOS</b>
	5	3	2	2
Nº de faltas anuais 2001	14	18	14	54
Total de faltas justificadas	1	2	3	7
Nº de faltas anuais 2002	18	26	18	60
Total de faltas justificadas	4	6	4	9
Nº de faltas anuais 2003	20	25	19	60
Total de faltas justificadas	3	6	6	6
Nº de faltas anuais 2004	23	26	28	63

ITAJAÍ

**QUADRO 5 - QUEM JUSTIFICA AS FALTAS 2001-2004**

Total de faltas justificadas	<b>GOVERNO</b>	<b>PRESTADOR SERVIÇOS</b>	<b>PROFISSIONAL SAÚDE</b>	<b>USUÁRIOS</b>
	NÃO TEVE FALTAS JUSTIFICADAS			
Nº de faltas anuais 2001	23	4	9	33
Total de faltas justificadas	NÃO TEVE FALTAS JUSTIFICADAS			
Nº de faltas anuais 2002	12	7	5	25
Total de faltas justificadas	3	0	0	1
Nº de faltas anuais 2003	26	16	8	51
Total de faltas justificadas	1	2	0	0
Nº de faltas anuais 2004	22	16	3	47

Como sabemos, a representatividade política diz respeito à possibilidade de controlar o poder, seja ele no contexto do Estado, ou em outros setores da vida social, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder, discutindo e decidindo; bem como, exigindo a transparência do que está sendo analisada, neste caso a representatividade dos conselheiros não-governamentais está justamente no fato de que os mesmos não deveriam faltar, ou quando necessário, justificassem o motivo de sua ausência para o conselho e para próprio grupo o qual estão representando. Portanto, o que vemos é justamente o contrário, os conselheiros de todos os segmentos faltam muito e não justificam suas faltas.

No caso de Itajaí, os números são alarmantes, pois além de não haver muita presença nas reuniões, os conselheiros que faltam não as justificam para o conselho. No ano de 2001 e 2002, por exemplo, nenhum conselheiro justificou-as. Este fato nos leva a pensar que os conselheiros são poucos comprometidos em relação ao seu papel no conselho, pois, além de faltarem não se justificam diante do conselho, mostrando fragilidade com o mesmo e com o próprio grupo que representam.

Como podemos ver, os usuários são os mais faltosos embora tendo a maioria dos representantes nos conselhos, suas faltas também são maiores. Em Blumenau, por exemplo, durante os quatro anos os usuários faltaram 237 vezes e justificaram somente 24 vezes. Em Itajaí os usuários faltaram 156 vezes e justificaram uma vez., os prestadores foram os mais descomprometidos pois faltaram 25 vezes e não justificaram nenhuma vez.. Cada vez mais os dados nos levam a pensar que a sociedade civil tem se deixado representar de forma muito frágil, e tem mostrado que o comprometimento dos seus representantes é secular. Na verdade, cabe a nós fazermos a seguinte pergunta, será que mediante tantas faltas e pouco comprometimento dos representantes, no sentido de prestarem conta de sua ausência para o

grupo que o designou a discutir seus problemas, podemos ainda falar em representação? Pois, sem conselheiros, a prática democrática do conselho fica comprometida e questões da sociedade civil deixam de ser discutidas e decididas.

Tendo em vista os dados acima podemos arriscar uma interpretação, de que, se a representatividade política é atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder, passando para um responsável, ou mesmo a alguém de confiança do grupo. Em Itajaí, os representantes não-governamentais estão poucos representados, pois além de não decidirem muito, faltam demasiadamente e nem justificam suas faltas, mais parece que sua relação com o conselho é uma atividade para quando lhes sobram tempo.

Para dar seqüência a investigação a respeito da representatividade, uma questão conseqüente a das faltas justificadas que deve ser analisada, é qual segmento dos conselheiros não-governamentais mais altera ou substitui seus representantes. Vejamos o que podem nos mostrar os dados:

## BLUMENAU

**QUADRO 6 - SUBSTITUIÇÃO E ALTERAÇÃO DOS CONSELHEIROS**

<b>SEGMENTOS QUE MAIS ALTERAM E SUBSTITUÍRAM</b>	<b>GOVERNO</b>	<b>PRESTADOR</b>	<b>PROFISSIONAL DA SAÚDE</b>	<b>USUÁRIOS</b>
2001				
TOTAL	7	1	3	4
2002				
TOTAL	3	0	1	6
2003				
TOTAL	4	1	0	3
2004				
TOTAL	1	1	0	5

ITAJAÍ

**QUADRO 7 - SUBSTITUIÇÃO E ALTERAÇÃO DOS CONSELHEIROS**

<b>SEGMENTOS QUE MAIS ALTERAM E SUBSTITUÍRAM</b>	<b>GOVERNO</b>	<b>PRESTADOR</b>	<b>PROFISSIONAL DA SAÚDE</b>	<b>USUÁRIOS</b>
2001				
TOTAL	1	0	0	0
2002				
TOTAL	0	0	0	0
2003				
TOTAL	3	0	0	0
2004				
TOTAL	1	1	0	2

Primeiramente gostaríamos de esclarecer que, o que chamamos de substituição de conselheiros significa, que suplentes vieram no lugar dos titulares que faltaram. Por alteração as atas mostram que os representantes dos segmentos estão saindo do cargo e outros ocuparam seus lugares. Algumas substituições também não deixam claro quem é substituído por quem, e, porque elas acontecem<sup>46</sup>. Todavia, outras alterações são informadas que vão acontecer, ou seja, que determinado representante não fará mais parte do grupo que estava representando, mas não ocorre reposição ficando sem indicação.

Deve-se ainda esclarecer que cada substituição no conselho, muitas vezes corresponde a mais de uma substituição dos representantes por segmento, exemplo, numa ata como a 99/2001 de Blumenau onde o segmento governo e prestador substituíram, pode corresponder a uma, duas ou mais substituições de membros deste segmento. Portanto, esta tabela não mostra quantas vezes houve substituições ou alterações de conselheiros na reunião mensal, a única coisa que podemos perceber, é qual segmento apresenta mais

---

<sup>46</sup> Para confirmar a não clareza de quem substitui os conselheiros nas reuniões de Blumenau ver atas de 2001 nº 98, 99 e 100.

substituições e alterações por ano, ou seja, quem mais faz substituições e alterações e não quantas vezes fazem.

Assim, o que podemos ver é que Blumenau substitui mais do que Itajaí, principalmente no segmento usuários e no setor governamental, já o setor prestador quase não substitui. Esse fator é problemático porque nos leva a concluir que quanto mais ocorre alteração ou substituição, mais a entidade perde, pois seu novo conselheiro muitas vezes precisa se integrar nas reuniões gerando uma série de acomodações que influenciam na discussão e decisão dos assuntos.

Em Itajaí, o que comprometeu a análise das substituições foi a organização na hora da elaboração das atas, pois até pode ter ocorrido várias substituições, mas estas não foram registradas nas atas nos levando a concluir que houve poucas substituições durante a gestão 2001-2004 no mesmo município. É importante dizer que muitas vezes não sabemos quem fala no conselho devido a forma impessoal de como foi escrita a ata, outras vezes ouvintes se manifestam ou convidados de algum órgão da saúde, como é o caso da ata 127. Outro fator problemático é que alguns conselheiros não governamentais fazem parte dos serviços do conselho como é o caso de uma representante da associação de moradores, e, que ao mesmo tempo faz parte da vice-presidência do conselho, esta questão não poderia ocorrer porque compromete a representatividade do grupo a qual ela está representando.

Deve-se ainda ressaltar que nas atas dos dois conselhos não existe um espaço próprio para substituição de conselheiros, sendo que este espaço deveria ser feito a cada 2 anos que é o prazo de alteração dos conselheiros. Outro ponto a comentar é que as substituições variam muito de ano para ano, porém elas sempre ocorrem demasiadamente.

Num outro momento de análise das atas, verificamos se todos os representantes dos conselheiros não-governamentais se pronunciam levantando questões nas reuniões do

conselho. Comprovar esse fator é importante para a representatividade, pois se eles não se pronunciam nas reuniões, significa não ter nada para falar ou não ser oportunizado a falar. Assim, o que verificamos nos dois conselhos foi, que nem todos os conselheiros não-governamentais se pronunciam consecutivamente nas reuniões mensais. Em Blumenau por exemplo não houve nenhum pronunciamento nas atas 114, 132, 136, 140 e 141. Em outros casos encontramos somente um pronunciamento de conselheiros não-governamentais, caso das atas 102 e 108. Já em Itajaí

Outra questão que percebemos, é que dos três segmentos dos conselheiros não-governamentais em Blumenau, em quase todas as atas os usuários foram os que mais se pronunciaram, já em Itajaí os três segmentos se pronunciaram porém, muito poucas vezes.

Assim, tendo em vista que nem todos os representantes dos conselheiros não-governamentais não levantam questões no conselho, podemos levantar duas considerações, a primeira é a de que esses representantes não estão mantendo reuniões com o grupo o qual representam, não tendo portanto, muito a dizer na reunião do conselho, por isso não se pronunciam; e a segunda, é o número excessivo de faltas dos conselheiros.

Numa das últimas questões deste bloco, verificou-se a representatividade política dos conselheiros através da transparência econômica do conselho para com os conselheiros, e se esta discussão ou mesmo as decisões do conselho são aceitas pela entidade, mas para isso elas precisavam ser repassadas dos conselheiros não-governamentais para a entidade a qual estão representando. Vale ainda lembrar que chamamos a esta transparência de accountability, que significa exigir que os conselheiros não-governamentais expliquem o que fazem, respondam por, sejam responsabilizados, sejam punidos ou mesmo recompensados pelo que fazem no conselho; em outros termos, podemos chamar de transparência fiscal, na verdade a prestação de contas neste momento é do dinheiro

investido na saúde, porém já analisamos outro tipo de prestação de contas que são das atitudes dos conselheiros para a entidade. De qualquer forma, vejamos se o conselho prestou conta do dinheiro investido na saúde local para os conselheiros.

#### BLUMENAU

**QUADRO 8 - PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONSELHO 2001-2004**

<b>TOTAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS</b>	<b>ANO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS</b>	<b>TOTAL DE APROVAÇÃO DAS CONTAS</b>
17	2001, 2002, 2003 e 2004	17

#### ITAJAÍ

**QUADRO 9 - PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONSELHO 2001-2004**

<b>TOTAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS</b>	<b>ANO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS</b>	<b>TOTAL DE APROVAÇÃO DAS CONTAS</b>
7	2001 e 2003	2

Sabendo-se que a prestação de contas é trimestral, ela deve ocorrer 4 vezes ao ano, ou seja, duas vezes por semestre. Nas atas de Blumenau esse fator ocorreu, porém, não de forma detalhada, inclusive esta questão foi muito levantada pelos conselheiros no decorrer das atas para que se detalhe melhor a prestação de contas, pois elas são superficiais, o que pode confundir o entendimento do conselheiro, embora as prestações de contas tenham ocorrido legalmente, não nos revelam que elas tenham sido entendidas como deveriam.

Em Itajaí o caso é mais crítico, pois quase não houve prestação de contas. Neste sentido, os conselheiros ficaram sem saber para onde foram aplicados os recursos da saúde. Lembremos que a prestação de contas foi sempre solicitada pelos conselheiros durante as reuniões, a notar pelas discussões a esse respeito nas atas 92, 95, 97, 103, 113, 122, 123, 139 e 140. Inclusive na ata 122 ficou decidido que deveria ser prestado contas

trimestralmente, o que não estava ocorrendo, e que iria se formar uma comissão para estar analisando essa situação. Na ata 140 essa discussão ocorre novamente, onde os conselheiros solicitam esclarecimento para o secretário interino de saúde apoiados na lei de número 2,634 que cria o COMUSA (Conselho Municipal de saúde) de Itajaí, para aprovar as contas do fundo municipal de saúde, porém essas contas acabaram não indo para a aprovação.

Outro ponto a notar é que no ano de 2002 não houve nenhum tipo de prestação de contas nem de dinheiro para conferências, laboratórios, nada; isso nos sugere concluir que a questão transparência econômica é muito baixa neste conselho. Observamos ainda que em quatro anos 2001/2004 houve somente duas prestações de contas e aprovação delas, uma em 2001, ata 92 e a outra em 2003 na ata 118.

Vale comentar que não é nem uma questão de prestação superficial como as atas de Blumenau, mas, a falta de prestação e acompanhamento dessas contas pelos conselheiros é deficiente por parte do conselho, ferindo inclusive um mecanismo jurídico, ou seja a própria lei do conselho, sem contar com o desrespeito com a própria população.

O último critério para discutirmos a representatividade dos conselheiros fica travado, tendo em vista a falta de clareza das atas. Em Blumenau essa falta de clareza pode ser percebida, por exemplo, nas atas 106 e 108 de 2001 onde não se percebe quanto das discussões diversas se decide, fica só na discussão ou na proposta de encaminhamento, e para completar o resultado dessas propostas, nunca aparecem nas atas. Outro fator a justificar a falta de clareza das atas são as prestações trimestrais que não são detalhadas, elas aparecem de forma geral ao invés de serem especificadas, ver atas presentes no quadro nº 26 prestação de contas.

Em Itajaí a falta de clareza das atas supera Blumenau, a começar pela falta de organização presente em todas as atas, desde 2001 a 2004. A falta de organização é tão

grande que não se sabe se houveram todas as reuniões dos conselhos ou se as atas se perderam nos arquivos, para tanto em 4 anos era para terem 48 reuniões, ou seja, 12 atas por ano, porém estavam disponíveis somente 38 contando com as reuniões ordinárias e as extraordinárias. Outra questão, é que nunca fica claro nas atas quando é um conselheiro governamental ou não-governamental que fala nas reuniões, porque nas mesmas não existe um espaço designado para cada segmento, portanto nunca sabemos quando é o representando dos usuários ou dos prestadores, ao contrário das atas de Blumenau, que existe um espaço reservado só para essas questões.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou realizar um estudo comparativo dos conselhos gestores de políticas públicas das cidades de Blumenau/SC e Itajaí/SC. Vale lembrar ainda, que o objetivo geral desta dissertação é avaliar a representatividade política dos conselheiros não-governamentais, ou seja, em que medida os conselheiros nomeados como representantes de determinados setores da sociedade civil representam, de fato, seus setores de origem e que tipo de representação é esta. Outra intenção importante desta pesquisa foi verificar até que ponto os conselhos gestores de políticas públicas são de fato espaços de um novo tipo de democracia, tal como defende Joshua Cohen (1997) em sua obra “Poliarquia Diretamente Deliberativa”, ou seja, se o conselho é um canal de discussão e decisão ou somente de discussão com a possibilidade de mera influência no processo decisório como dizia Habermas (1987).

Com base nestes objetivos gerais e com base nos marcos teóricos acima explicitados, estas considerações finais pretendem retomar os principais indicadores da parte empírica desta pesquisa, no sentido de fornecer respostas para as indagações acima. Nesta direção, vamos nos deter sobre as seguintes questões a) o perfil dos conselheiros, b) a interferência da variável ideologia no desempenho democrático dos conselhos, c) a representatividade dos conselheiros e, d) o efetivo caráter democrático-participativo (ou não) dos conselhos em questão.

### a) Perfil dos conselheiros

Sobre o perfil dos conselheiros podemos dizer, que em ambos os conselhos eles se encontram numa fase madura, variando a faixa etária entre 40 a 50 anos. Vimos esse fator como positivo para o conselho, pois as indecisões e incertezas sobre uma visão de mundo já foram superadas na fase adulta, ao contrário, por exemplo, de uma fase jovem adulto. Numa fase adulta geralmente são pessoas mais decididas, esse fato se mostra evidente porque os conselheiros também permanecem casados, ou seja, existe uma certa estabilidade particular, o que pode influenciar nas outras esferas da vida social, pois uma situação de tranqüilidade e estabilidade é muito positivo para o desempenho dos indivíduos nas suas ações.

Um outro fator importante para o desempenho do conselho é que a maioria dos conselheiros são do sul e especificadamente de Santa Catarina, o que torna as decisões mais coerentes, porque os conselheiros estão mais familiarizados com a realidade local, podendo interferir melhor nas situações problemas, pois conhecem melhor a comunidade, tendo maior liberdade de ação no interior dela. Embora os conselheiros sejam na sua maioria masculinos, isso nos leva a pensar que a predominância do homem nas atividades públicas ainda é superior, tendo em vista todas as questões históricas a respeito da pouca participação da mulher em sociedade.

Outro ponto importante é que a maioria dos conselheiros possuem formação superior e esses estão entre a área da saúde e das ciências sociais aplicadas. Bom, da saúde já era de se esperar pelo fato de ser um conselho nesta área chama mais atenção de pessoas desse interesse, e das Ciências Sociais aplicadas avalio como positivo, pois a pluralidade de saberes só tem a enriquecer as discussões nos conselhos.

Como podemos ver, o perfil dos conselheiros de ambos os conselhos são bem semelhantes e bem positivos. Inclusive os conselheiros possuem uma situação financeira

razoavelmente boa, não se encontram na marginalidade econômica brasileira, e isso é bem significativo no quesito escolaridade, porque implica em acesso a informações, esclarecimentos, e, contudo bom desempenho nas atividades participativas.

Para tanto, esses fatores positivos poderiam contar e muito para o bom andamento do conselho, porque seus membros possuem boas qualidades, não apresentam graves problemas, porém, várias questões de desinteresse e mesmo da própria estrutura do conselho deixam a desejar como veremos nos próximos tópicos.

#### **b) A variável ideologia e desempenho democrático**

Tendo em vista que a variável ideológica é um fator importante para nossa análise, e que não poderíamos deixar de enfatizar é que o PT foi um dos primeiros partidos a realizar experiências de democracia, principalmente no setor de arranjos participativos, como o Orçamento Participativo em 1988, iniciado na cidade de Porto Alegre. Sabendo dessa atuação do PT podemos dizer que esse partido é um dos responsáveis pela maior aproximação entre Estado e sociedade civil. Mais tarde outros canais importantes de inovações democráticas foram se abrindo, como o orçamento participativo e os “Conselhos Gestores de Políticas Públicas”. Neste sentido verificamos se os conselhos são realmente uma arena de participação política ampliada da sociedade civil, e se a administração política ideológica influenciou na atuação desses conselhos nas cidades de Blumenau/SC e Itajaí/SC.

O que percebemos é que Blumenau possui um conselho mais organizado e mais claro. Embora, ainda esteja longe de um modelo ideal; possui uma estrutura que oportuniza os conselheiros por bairro em toda reunião a participar e levantar problemas no conselho.

Destaque-se ainda que numa das reuniões o presidente do conselho de Blumenau pediu para que os conselheiros falassem no início das reuniões pelo menos de 3 a 5 minutos, iniciativa que visou priorizar a participação dos conselheiros não-governamentais, embora a medida acabasse dispersando-se no decorrer das reuniões do conselho durante as gestões 2001-2004.

Acreditamos que essa organização mais democrática do conselho de Blumenau em relação ao de Itajaí é devido à experiência em participação das questões públicas junto com a sociedade civil, pois, experiências participativas acontecem em Blumenau desde 1996 quando o PT assumiu a prefeitura. Por outro lado, a experiência política partidária de Itajaí sempre foi voltada para ideais liberais, concentrando as decisões sempre nas mãos da elite política. Embora a realidade política do município tenha mudado em 2005, isto ainda não foi suficiente para alterar padrões da cultura política local.

Outra evidência ideológica dos conselhos é que embora os conselheiros se declarem apartidário, ainda acham que os partidos políticos são necessários, pois em Blumenau os conselheiros entrevistados em 2005 vieram de uma tradição consecutiva petista e em Itajaí entraram numa tradição petista, embora ainda se encontrem membros da tradição liberal, porém, a maioria afirmou partilhar idéias de uma democracia participativa e de esquerda.

Atualmente, o conselho de Itajaí está num momento de transição, ainda com resquícios liberais, o conselho tenta se adaptar a nova política que começou em 2005, porém devemos observar, que de acordo com as análises das atas, a administração do conselho de saúde foi precária enquanto foi administrado pela tradição liberal, excedendo números de faltas, não havendo espaços para os conselheiros não-governamentais se pronunciarem e levando pouco em consideração os assuntos problemas levantados para serem resolvidos no conselho e decidindo muito pouco. Notamos que em Blumenau a

organização do conselho, o espaço dado aos conselheiros e mesmo o número de faltas são muito menores do que em Itajaí. A própria falta de responsabilidade dos conselheiros em justificar suas faltas ao conselho e à entidade é maior em Itajaí, assim, tendo em vista todos esses indícios acreditamos que a variável ideológica é um fator importante no desempenho democrático e eficiente dos conselhos gestores de políticas públicas, o que mostrou influenciar muito no desempenho desses conselhos.

### **b) Representatividade**

No segundo momento avaliaremos a representatividade política a partir da relação entre conselheiros não-governamentais com a sociedade civil. Acreditamos que a relação entre conselheiro e entidade deve ser forte e freqüente, pois um representante escolhido pelo grupo é aquele que tem uma relação de confiança e delegação. Afinal, o que entendemos por representatividade política é, além de outros critérios, participar do processo de tomada de decisão, discutindo e decidindo em nome de outros, mas também participar da confecção da agenda pública e do debate público para aqueles que estão sendo representados e repassá-los assiduamente.

Nesta pesquisa utilizamo-nos de três critérios para fazer esta análise. O primeiro foi eleição de representantes pelos governados (Manin), o segundo são decisões políticas tomadas após deliberação (Manin) e o terceiro critério é Accountability (Pitkin), ou seja, a transparência de prestação de contas das atitudes dos representantes para com o grupo. Esse critério é determinante numa relação entre governo e sociedade civil, ou mesmo, quando esteja falando em nome de outras pessoas.

Sobre esses aspectos, o que pudemos perceber na análise de dados, é que a representatividade dos conselheiros de ambos os conselhos é baixa em relação ao grupo que estão representando, pois embora saibam o número de pessoas da sua entidade e afirmem fazer reuniões mensais, parece que não conversam muito, pois desconhecem outras informações básicas, como renda mensal.

Em relação ao tipo de representação, vimos que existe uma indecisão em relação aos conselheiros de como eles deveriam representar o seu grupo de origem. Em Blumenau, por exemplo, a maioria acha que o representante deve executar a vontade das bases, ou seja, o representante é concebido como um executor privado de iniciativa e autonomia. Por outro lado, em Itajaí a maioria acha que o papel do representante é apenas como o de um embaixador: executar a vontade popular. Ainda em Itajaí temos 46,15% que afirmam que a relação entre representante e representado deve ser de autonomia para decidir. Tendo em vista esses indícios e entre outros que se encontram na pesquisa, podemos afirmar que o tipo de representação para os conselheiros é diversificado. Não existe um consenso entre os dois conselhos e nem entre os conselheiros a respeito de como eles como representantes deveriam proceder, pois, na pergunta a respeito da relação entre representante e representado, a resposta da maioria dos conselheiros de ambos os municípios ficou entre uma opção e outra, não ficando claro como estão agindo. Outra questão que aparece nas atas, é que eles discutem e às vezes decidem, só que não aparece a execução da decisão. Esse é um ponto a refletir, porque a entidade espera do conselho uma atitude executiva sobre suas reclamações. Observando esses pontos, podemos dizer que a discussão e decisão dos assuntos não ocorrem como deveriam.

Como os conselheiros não discutem e decidem muito, parte dessa causa deve-se ao número excessivo de faltas, aliás, essa questão é assustadora nos conselhos, pois em Itajaí

as faltas chegam a ser unânimes ao ponto de não haver quórum mínimo para a reunião, e o pior, nem justificam suas faltas.

Falando especificamente sobre a representatividade política dos conselheiros não-governamentais, o que podemos dizer é que dos critérios que selecionamos como possíveis e melhores para a relação conselheiro não-governamental e entidade pouco se efetivam. O primeiro critério por exemplo, que é a eleição de representantes pelos governados, não sabemos se ocorre completamente, esse foi um ponto da pesquisa que não pudemos confirmar com total certeza, pois os dados foram dúbios com respostas variadas; esse é um ponto em que futuras pesquisas poderão desenvolver. Não podemos confirmar porque a relação entre entidade e conselheiro é muito distante. As evidências apontam para esta idéia, porque perguntas como “se a entidade costuma levantar problemas para a reunião do conselho”, as respostas foram sempre respondidas como sim às vezes e sim muito pouco, enquanto o ideal seria sim, sempre . Outra questão que aponta para isso foi a seguinte pergunta: “qual é o grau de ligação entre você e sua entidade”. Em Itajaí, por exemplo, a resposta foi uma relação freqüente quando deveria ser bastante freqüente. Esses apontamentos nos levam a pensar que a ligação entre representantes e entidade, é baixa parecendo que a entidade pouco se importa ou interfere nas tomadas de decisões, deixando tudo a mercê do representante, que, comprovamos ter pouco contato com suas organizações de base.

Assim, o nosso primeiro critério que é, quando necessária a interferência da entidade nas decisões dos representantes parece não ocorrer, porque se reúnem uma vez por mês e seus representantes faltam muito, enfraquecendo a representatividade.

O segundo critério, onde as decisões políticas devem ser tomadas após deliberação não ocorre de forma alguma, pois os conselheiros não-governamentais de ambos os

conselhos não decidem nada. Em Blumenau eles levantam questões problemas e discutem, porém, as decisões são assuntos diferentes dos levantados no conselho ou decidem discussões diversas. Em Itajaí, os poucos assuntos discutidos são os mesmos que são decididos, porém, os conselheiros discutem muito e decidem pouco. Suas discussões, como já apontamos, são excessivamente administrativas, e, não de prestação de serviços ou políticas públicas. Assim, o segundo critério “discussão e decisão” parece passar longe, ou mesmo passar mal nos conselhos analisados, pois com um número excessivo de faltas a representação política dos conselheiros (principalmente os não-governamentais) torna-se frágil, pois, do que adianta ter representantes da sociedade civil se esses não comparecem às reuniões para levantarem problemas e estarem decidindo o que deve ser feito, e mesmo para fiscalizar as decisões do conselho.

O terceiro critério é a Accountability, ou seja, a transparência e prestação de contas das atitudes dos representantes para com a sua entidade. Este critério parece estar mais presente na realidade dos conselheiros. Embora eles afirmem fazer somente reuniões mensais com sua entidade, dizem prestar contas sempre das suas atividades. Em relação a prestação de contas das questões econômicas, por exemplo, ocorre somente no conselho de Blumenau, e de forma muito superficial. O fato da prestação de contas ter ocorrido legalmente nas gestões 2001-2004, não significa que tenha sido entendido como deveriam, estas deveriam ser mais específicas. Em Itajaí, o assunto é bem mais grave, pois quase não houve prestação de contas. Neste sentido, a sociedade ficou sem saber para onde foram aplicados os recursos da saúde. Lembramos que a prestação de contas era sempre solicitada pelos conselheiros durante a gestão 2001/2004, a notar pelas discussões a esse respeito nas atas (92, 95, 97, 103, 113, 122, 123, 139 e 140). O fato de em Itajaí não haver prestação de

contas significa um desrespeito com a própria população, além de ferir um mecanismo legal do conselho.

Como vimos, a accountability, tanto na transparência das atitudes como no setor econômico deixou a desejar, principalmente no conselho de Itajaí. Assim, podemos dizer que a accountability é mais um dos critérios que não se efetivou completamente nos conselhos.

Tendo em vista todas essas questões, o conselho tem mostrado que está se tornando um órgão extremamente burocrático sobre questões gerais relacionadas à saúde e não especificamente sobre políticas públicas e prestação de serviços. Esse fato tem se demonstrando porque os assuntos discutidos no conselho, na maioria das vezes, não são decididos, e também os assuntos levantados são de um tipo e os decididos são outro. Podemos afirmar que a burocracia está exercendo um forte papel no conselho pelo fato de que a discussão por parte do governo é sempre administrativa voltada para problemas internos de funcionamento do conselho. Quando os conselheiros não-governamentais se pronunciam, são sempre para pedir esclarecimentos a respeito dos serviços e reivindicações dos seus direitos na área da saúde, mas eles não são ouvidos como deveriam.

Em Itajaí é ao contrário, os assuntos levantados e discutidos são burocráticos e administrativos, ou seja, ao invés dos conselheiros ou mesmo do próprio conselho lutar pela melhoria dos serviços ou mesmo estar atento à falta de materiais e questões estruturais da saúde, sua preocupação é meramente administrativa, envolvendo assuntos internos ou administrativos do conselho.

Os conselhos também têm despendido um espaço bem significativo para discussões diversificadas, que no nosso modo de ver, deveria ser discutido por outro órgão competente para não desviar do objetivo central do conselho, que é a satisfação local dos serviços e a

transparência financeira. Esse fator nos sugere pensar que se aparecem com muita frequência discussões diversificadas sobre a saúde, seja de projetos, planos, programas, conferências, é porque outros assuntos estão sendo deixados de lado ou estão deixando de ser apresentados pelos conselheiros, principalmente pelos não-governamentais, deixando em dúvida a representatividade dos conselheiros e o caráter democrático do conselho. De qualquer forma, o fato de haver tanto espaço despendido para tais discussões mostra a pouca representatividade dos conselheiros, seja no sentido democrático de não serem oportunizados a exporem seus problemas e no sentido de que pouco têm a falar, porque não mantêm uma relação assídua com o grupo do qual estão representando.

#### **d) Poliarquia diretamente deliberativa?**

Naturalmente, não cabe às intenções deste trabalho um julgamento final sobre os conselhos gestores da saúde em Blumenau/SC e Itajaí/SC ou mesmo sobre os conselhos gestores de forma final. Por outro lado, se a existência de representatividade é falha – como mostrou o tópico acima – o caráter da suposta ampliação da democracia fica bastante prejudicado. Seriam elas falhas do processo de implementação da cultura e das práticas democráticas ou elas demonstram falhas estruturais na institucionalização dos ideais participacionistas? São questões que pesquisas ulteriores ainda devem responder.

Em nossa dimensão teórica sobre conselhos gestores de políticas públicas vimos que os especialistas dividem a literatura que trata do assunto em duas vertentes, a primeira como eficiência e distribuição dos recursos das políticas públicas e a segunda como uma forma de democracia ampliada. Tendo em vista essa divisão, o que percebemos é que embora o conselho tenha a idéia de distribuição dos recursos como aponta Arretche (1998,

2002), Draibe (1998) dentre outros, na prática os conselhos, em especial o de saúde aqui analisado, mostraram que os conselheiros não compreendem o destino dos recursos aplicados na saúde local, pois no caso de Itajaí quase não ocorreu prestação de contas, assim, como as entidades e os conselheiros não saberão quanto, como e aonde foram aplicados os recursos.

Como afirma Bresser-Pereira (1999), os conselhos são um canal de participação e aproximação entre Estado e seus interlocutores nas esferas estaduais e municipais e de acesso às decisões alocativas, porém o Estado só tem promovido um canal de participação onde pouco se decide, mas muito se discute, discussão e decisão não estão acopladas. A questão fiscalização dos recursos e da confecção das políticas públicas também não acontecem como deveriam, pois os conselhos não fiscalizam, porque os conselhos não repassam informações dessa natureza e também os conselheiros não têm uma postura fiscalizadora.

Em relação a segunda vertente que vê os conselhos como uma forma de ampliação da democracia, deve ser questionado, a democracia não parece estar ampliada quando os atores sociais não participam dos canais que os aproximam do Estado, porém, deve-se lembrar que essa não participação é também como já alertava Fuks (2002), fruto da falta de recursos sociais que promovem desigualdade política e assim condições econômicas e intelectuais para participação política, por isso não possuem uma postura fiscalizadora. Gostaria de ressaltar que não é prioridade de nossa pesquisa analisar a participação dos conselheiros não-governamentais, esse é um fator que não focamos e que poderia ser desenvolvido em pesquisas futuras, porém, só lembrar que esse é um dos condicionantes da pouca representatividade e para a democracia, talvez pelo fato do conselho ser um espaço de comunicação recente em ambos os municípios, desde 1990, uma atitude mais

participativa pode ainda estar se formando no interior desses municípios, principalmente em Itajaí onde a tradição liberal vigorou por muito tempo.

Apesar das dificuldades, esta pesquisa reuniu outros dados e evidências que podem nos ajudar a entender o caráter da democracia nos conselhos em questão.

Vejamos o caso de Blumenau. Perceberemos que dos vários assuntos levantados, poucos ou quase nada foram aprovados. No caso de Itajaí também poucos assuntos são discutidos e decididos, embora na reunião de Itajaí os conselheiros discutem mais e decidem pouco em relação a Blumenau. Um dado muito interessante, é que das 22 atas de Itajaí, somente 20 delas contaram com assuntos levantados pelos conselheiros, pois em duas atas (97 e 103) não houve nenhum levantamento de questões problemas pelos conselheiros. Esse fator é muito estranho, porque o conselho é um meio de oportunizar a democracia para a sociedade civil, e por uma questão de um sentimento inexistente de participação nos arranjos democráticos, de um sentimento cívico como diria Putnan (2002a), há pessoas que não se importam em levar discussões para o conselho, caso da ata 97 e 103. Essa atitude já era de se esperar tendo em vista que em Itajaí 55,55% disseram participar do conselho a menos de um ano e 46,15% disseram não participar de outros conselhos.

A questão da discussão e decisão nos conselhos é muito precária, embora no conselho de Blumenau haja indício maior de discussão. Porém, a decisão a respeito do assunto que o conselheiro não-governamental levanta nas reuniões acaba não sendo decidida ou mesmo tendo prioridade. O problema maior é que dos poucos assuntos decididos, as atas não mostram a execução do que foi decidido. Assim, o que acaba acontecendo é o não esperado, ou melhor, aquilo que Habermas já nos alertava: o que acontece é somente uma mera influência no processo decisório, enquanto que o ideal para a

continuidade da democracia seriam a discussão e decisão. E o pior, aquilo que nenhum dos dois autores previu: a execução do assunto que é a parte mais importante para atingir as necessidades da sociedade civil.

Vejamos outros pontos, tanto em Blumenau como em Itajaí os mecanismos democráticos dentro do conselho são falhos em determinados pontos. Observamos que em ambos os conselhos o presidente sempre começa as reuniões, ou seja, essa atitude já faz uma divisão de hierarquia no interior do próprio conselho. Em Blumenau encontramos algumas vezes nas atas os conselheiros não-governamentais começando a reunião, enquanto em Itajaí encontramos os conselheiros não-governamentais nunca iniciando a reunião. Esta questão é muito importante para o processo democrático do conselho, porque nos sugere que se deve priorizar as necessidades da sociedade civil permitindo que os conselheiros não-governamentais tenham prioridade de iniciar a reuniões. Como já afirmamos, o fato do controle da reunião ficar na mão do presidente do conselho mostra o monopólio do conselho, e conseqüentemente nos leva a duvidar de seu caráter amplamente deliberativo e participativo.

Ainda sobre a democracia, tanto os conselheiros de Blumenau como os de Itajaí dizem prezar por ideais democráticos, pois, quando questionamos sobre sua forma de pensar, sobre o regime democrático e perguntas dessa natureza, os conselheiros de ambas as cidades sempre se colocaram do lado da democracia dizendo ser este regime sempre melhor. Todavia as suas preferências foram sempre pela democracia participativa, o que já era de se esperar, considerando a tradição da esquerda em Blumenau e recentemente em Itajaí. Por esta razão, é que ambos os conselhos acreditam que a democracia participativa é um ideal para o mundo moderno.

Por fim, é salutar esclarecer que não estamos fazendo uma defesa irrevogável da postura de Cohen quando diz que a discussão e decisão são caminhos seguros para a promoção da democracia. Seus argumentos caminham para uma democracia, ou uma poliarquia de forma mais prática, que, como vimos, os conselhos não partilham dessa idéia. Não buscamos também refutar e nem dizer que Habermas, está certo. Quando ele fala de “influência”, ele pensa a sociedade civil de fora do estado, fora de mecanismos participativos. Colocando de outra forma, como a sociedade civil não está nestes mecanismos, ela só pode influenciar mesmo! O que realmente acaba acontecendo.

## Referências Bibliográficas

ÁLVARES AFFONSO, Rui de Britto e Barros Silva, Pedro Luiz (Orgs.). **A federação no Brasil: impasses e perspectivas. a federação em perspectiva.** Ensaio selecionado. São Paulo: FUNDAP\ Editora da UNESP, 1995.

ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular, e accountability.** *Lua Nova*. 2002, n°.55-56, p.85-103.

ARRETCHE, Marta. Federalismo, legado de políticas prévias e arenas decisórias: a reforma dos programas sociais. In **FUKS, Mário e PERISSINOTO, Renato (org). Democracia: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 2002, p. 73-104.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia.** Belo Horizonte: UFMG, 1996.

.....Teoria democrática e deliberação pública. In *Lua Nova*, n. 50, 2000, p.25-46.

BARROS, E. D. Os conselhos de saúde e a responsabilidade cidadã. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v 3, 1998.

**BRASIL.** 1988. **Constituição da República Federativa do.**

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos & Grau, Nuria Cunill. **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BOHMAN, James. La democracia deliberativa y sus críticos. In: **Metapolítica**, volumen 4, abril/junio 2000, pp.48-57.

BOCCIA, M. L. The Gender of Representation. In: **Bono, P. and Kemp, S. (eds.). Italian Feminism. A Reader** Oxford: Blackwell, 1991.

BOBBIO, Norberto.**Dicionário de política.** 8. Ed. UNB: Brasília, 1995, 2 vl, 1995.

BORGES, Ângela M. M. G. O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Goiás e o encontro social. In:**Francisco Chagas e E. Rabelo e Genilda D'arc Bernardes (Org.). Políticas Públicas e cidadania.** Goiânia: Cãnone Editorial, 2004.

CARVALHO, A.I. **Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania: a Reforma Sanitária como Reforma do Estado.** FLEORY, I. (Org.). **Saúde e Democracia.** São Paulo, Lemos , 1997.

..... Os conselhos de saúde, participação social e reforma do estado. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.3, 1998.

COELHO, Vera Schattan. Interesses e instituições na política de saúde. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, nº 35, 1998.

COHEN, Joshua e SABEL, C. **Directly-Deliberative Poliarchy**. European Law Journal, n. 03, p.313-142, 1998.

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In **J. BOHMAN and REHG, W. (ed). Deliberative democracy**. Cambridge: Mit Press, 1989.

..... Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. In: **Metapolítica**, volumen 4, abril/junio 2000, pp.24-47.

COHEN, Jean e ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. Cambridge: Mit Press, 1992

CORTES, Soraya. M. V. **Conselhos municipais de saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação**. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.3, 1998.

..... **Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e assistência social de Porto Alegre**. FUKS, Mário e PERISSINOTO, Renato (org). Democracia: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 2002a.

..... **Construindo a possibilidade da participação dos usuários: Conselhos e conferencias no sistema único de saúde**. Sociologias Porto Alegre, nº7, 2002b.

CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas**. Brasília:UnB, 1998.

DAGNINO, Evelina . Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: **DAGNINO, E. (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. In **VILLAS-BOAS, Renata (org)**. Pólis, No 14, 1994, p.21-42.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1956

DOIMO, Ana. **A vez e a voz do popular. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. RJ: Relumê-Dumará: ANPOCS, 1993.

DOWNS, Anthony. **Economic theory of democracy**. New York: Harpers and Brother, 1956.

DRAIBE, Sônia Mirim. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. Caderno de pesquisa do **NEPP**, nº35 Campinas Unicamp, 1998.

DRAIBE, Sônia Mirim. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. **In: IPEA. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas.** IPEA/IPLAN: Brasília, 1989 (v.4 Políticas Sociais e organização do Trabalho), p. 12-66.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** 2º ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **In Lua Nova**, n. 50, 2000a, p. 47-68.

..... El concepto de democracia deliberativa: Un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman. **In: Metapolítica**, volumen 4, abril/junio 2000b, pp.58-75.

FEDOZZI, Luciano. Do patrimonialismo à cidadania. Participação Popular na gestão municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. **Dissertação de Mestrado [sociologia]**, UFRGS, 1996.

FELICÍSSIMO, José R. A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. **In: São Paulo em perspectiva.**V. 8 nº 2 p.45-52, 1994.

FIORI, José Luis.O FEDERALISMO DIANTE DO DESAFIO DA GLOBALIZAÇÃO. **In: ÁLVARES AFFONSO, Rui de Britto e BARROS SILVA, Pedro Luiz (Orgs.) A federação em perspectiva. Ensaios selecionados.** São Paulo: FUNDAP\ Editora da UNESP, 1995.

FUKS, Mário. Participação política em Conselhos Gestores de Políticas Sociais no Paraná. **In FUKS, Mário (org). Democracia: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Relumé-Dumará, 2002, p. 245-272.

FUKS, Mário, PERISSINOTTO, M, Renato e SOUZA, de Rosário Néelson (org.) **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná.** Curitiba (PR), Editora UFPR, 2004.

FLEISCHER (org.). David. **Os partidos políticos no Brasil:** Brasília:UnB, 1981.

GENRO, Tarso. **O futuro por armar. Democracia e socialismo na era globalizada.** Petrópolis: Vozes, 1999.

GOHN, da Glória Maria. **Conselhos Gestores e a participação sócio-política.** São Paulo, Cortez, v. 98, 2001.

----- **Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos.** São Paulo. SP. Ed. Loyola, 1997. 2ª edição 2000.

----- **História dos Movimentos sociais: A construção da cidadania dos brasileiros.** São Paulo. SP. Ed. Loyola, 1995.

----- Movimentos sociais e educação: questões da nossa época. São Paulo. Ed. Cortez, 1994.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 1987.

.....Três modelos normativos de democracia. **In Lua Nova**, n. 36, 1995, p. 39-54.

..... Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997, 2 vols.

.....**História y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública**. 2º ed. Barcelona, Gustavo Gili, 1981.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas Sociais e ampliação da cidadania**. 2º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LAKATOS, Maria Eva. & MARONI, Andrade de Marina. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo. Editora Atlas S A. 1999. 4º Edição.

L.F. **Lei Federal**. Nº 2634 de 1991.

L.O. **Lei orgânica do Município de Itajaí**. Nº2634, 1991.

LUCHMANN, Lígia H. H. Os conselhos gestores de Política Pública: desafios do desenho institucional. **CIÊNCIAS SOCIAIS UNISINOS**. Universidade do vale do Rio dos Sinos, v. 38, n.161, São Leopoldo: UNISINOS, 2002.

MEDICI, André César e MACIEL, Cícero M. P. A Dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. **In: ALVARES AFONSO, Rui de Britto et al. Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996, p.223-269.

MIGUEL, Felipe Luis. As três dimensões da representação política. **In: I Seminário Internacional de Ciência Política**. Porto Alegre, 2001.

MOTTA, Rodrigo Patto. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. Belo Horizonte, Ed. Da UFMG, 1999.

MORITA, I & CONCONE. M. H.V.B. **Conselhos e conselheiros municipais de saúde: que trama é esta?** Ciências Sociais Unisinos, p. 147-167, 2002.

NORTH, Douglas. “**Institutionnans, Institutional Change And Economic Performace**”. Cambridge, 1990.

O’DONNELL, Guilherme; SCHMITTER, P.C.; WHITEHEAD, L. **Transitions from authoritarian rule**. Baltimore: Johns Hopkings University Press, 1986.

OFFE, Clauss. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Íris Maria. Perfil dos Conselhos Municipais de gestão participativa no RN nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e Criança e Adolescente. **VI ENPESS – VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Brasília, 1998.

PAIM, Jairnilson Silva. Bases Conceituais da Reforma Sanitária Brasileira. **In: FLEURY, Sonia (Org.) Saúde e Democracia: A luta das CEBES**. São Paulo: Lemos, 1997.

PERISSINOTO, Renato. Participação e democracia: o caso do conselho municipal de assistência social de Curitiba. In FUKS, Mário (org). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relumé-Dumará, 2002, p. 211-244.

PERISSINOTO, Renato & SOUZA R. Nelson & FUKS. Mário. **Participação e processo decisório em alguns conselhos gestores de Curitiba**. Curitiba PR. 2003.

PITKIN, F. Hanna. **The Concept of Representation**. Berkeley, University of California Press, 1969.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 3º Edição, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002a.

..... **Solo em la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidade norteamericana**. Barcelona: Galáxia Gutenberg, 2002b.

REIS, Fábio Wanderley (org.). **Os partidos e o regime**. São Paulo: Símbolo, 1978.

Ribeiro, J.M. Conselhos de saúde, comissões intergestores e grupos de interesses no Sistema único de Saúde (SUS). **Cadernos de saúde pública**, v 13, n. 1, p.81-92, 1997.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo. Editora Atlas, 1999. 3º Edição.

SALLES, Marcio Rojânio da Ponte. Conselho Municipal de Saúde de Curitiba: Um Estudo sobre as condições favoráveis para a construção do interesse público (1991/2001). **Dissertação de Mestrado, Programa de pós-graduação em sociologia, UFPR**, Curitiba, 2004.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos Sociais: um ensaio de interpretação sociológica**. Florianópolis. Ed. UFSC, 1989 – 3º Edição.

----- **Redes dos movimentos sociais.** Florianópolis. Edição Loyola. São Paulo 1993.

----- **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização.** São Paulo. Ed. Hucitec, 1999.

SCHERER-WARREN, Ilse & KRISCHKE, Paulo. Org. **Uma revolução do cotidiano: Os movimentos sociais na América do Sul.** São Paulo. Edição Brasiliense, 1987.

SCHMITTER, P. 1979. Still de century of corporatism? **In:Trends Toward Corporatist Intermediation** (P.C. Schmittet & G. Lehmbruch, eds.), pp. 7-52. London: Sage.

SADER, Eder. **Quando os novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2º edição 1988.

SILVA, Jaqueline Oliveira. Descentralização da Política de saúde no Brasil: a questão da democracia nos Conselhos de Gestão Social. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo: Unisinos, v 39, 2003.

SOARES, N.R.F. A participação dos movimentos sociais nos conselhos de saúde. **In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SAÚDE COLETIVA.** Salvador. V.6, 2000. Resumos... Salvador, 2000.

SQUIRES, J. The Cracked Mirror: the Future for Representation. **In: Demos** 3, 1994.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. **In Dagnino, Evelina (org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.47 – 106.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo: Cortez; Recife EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TOURAINÉ, Alain. Os Movimentos Sociais. **In FORACHI, Marialice e M. Martins, José de Souza. Sociologia e Sociedade.** Rio de Janeiro: Livros técnicos e científicos, 1980, p. 335-365.

VIEIRA, Listz. **Cidadania e globalização: A sociedade civil na globalização.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

..... **BIB.** Notas sobre o conceito de cidadania. ISSN 1516-8085. São Paulo, nº51, 2001, p.35 à 45.

..... **Os Argonautas da Cidadania.** Rio de Janeiro: Record, 1998.

VILLAS-BOAS, Renata. Os canais institucionais de participação popular. In **Pólis**, No 14, 1994, p.55-64.

YAZBECK, Maria Larmita. Globalização das relações de trabalho e Seguridade Social. **S/d.www.rebedia.org.br/ cn s 2. HTML**. Outubro de 2005.