

Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa

Bravo Cruz, Fernanda Natasha

Daroit, Doriana

Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares. Universidade de Brasília



fernandanatasha@gmail.com



doriana.daroit@gmail.com

Documento recibido: 10 septiembre 2016
Aprobado para publicación: 23 enero 2017

Resumo

Para analisar como instrumentos de ação pública engendram, em instituições participativas, processos de representação e construção democrática considerandomúltiplos setores, segmentos, origens, grupos e instituições, observamos encontros e, mais especialmente, regimentos internos dos Conselhos Nacionais brasileiros de Saúde, Direitos Humanos e Meio Ambiente, analisando seus papeis na produção de relações dialógicas entre diversos grupos. Como suporte teórico-analítico, foram mobilizadas as noções de fórum híbrido, ação públicae instrumentos (Callon, Lascoumes, Barthe, 2009; Muller, 2013; Lascoumes, Le Galès, 2004, 2012; Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014). Desde a constituição de 1988, e com ascensão no início dos anos 2000, os conselhos nacionais brasileiros se recompuseram como fóruns emblemáticos e reveladores de ambiguidades entre um novo paradigma para democracia e desenvolvimento e uma conservação de modelos pretéritos.

Palabras clave

instrumentos de ação pública; transversalidade; participação política; desenvolvimento; Brasil.

Introducción

Instituições participativas, como conselhos de políticas públicas, são analisadas desde meados da década de 1970. As investigações realizadas em geral foram, até o final da década de 1990, voltadas a averiguar um fundo categórico (Vaz, in Pires, 2011), concernente aos postulados das teorias de democracia deliberativa e participativa. O foco estava em perceber quão diretos eram os processos participativos, considerando-os, quanto

mais diretos, mais relevantes ao aprofundamento democrático. Uma segunda fase desses estudos, mais robusta, se iniciou no início dos anos 2000, quando as preocupações deixaram de ser tão pautadas nos valores deliberacionistas ou participacionistas para apresentarem as questões da efetividade deliberativa, do desenho institucional e da representatividade da sociedade civil. Apesar das centenas de estudos sobre conselhos¹ (Almeida, Cayres, Tatajiba, 2015), há ainda instituições participativas com características carentes de análise, em especial entre aquelas que deslocam o ângulo de suas dinâmicas interacionais, se transformando para adotar uma abordagem intersetorial e transversal. E é justamente nesta lacuna que esta pesquisa se concentra.

A importância da intersetorialidade e transversalidade nas instituições participativas e na atuação dos conselhos justifica-se pela complexidade e multidimensionalidade dos problemas e demandas sociais. Sua discussão e busca de solução passam, assim, pela compreensão das características multifacetadas dos problemas e demandas sociais e pela ação pública que coloque em interação diferentes pontos de vista e interesses, mas também permita a mobilização de diferentes estruturas civis e governamentais que transcendam o caráter setorial que orienta historicamente as organizações burocráticas na sua constituição e avaliação de resultados.

A participação institucionalizada em órgãos colegiados de políticas públicas está prevista na Constituição Federal brasileira de 1988, em artigos que a trazem como princípio orientador para a seguridade social em sua abrangência, e mencionada especialmente nos setores saúde, assistência social e cultura. Os três conselhos em foco nesta pesquisa, Conselhos Nacionais de Saúde (CNS), de Direitos Humanos (CNDH) e de Meio Ambiente (CONAMA), apesar de terem sido instaurados, respectivamente, em 1937, 1964 e 1981, contaram com profundas mudanças em sua composição, propósitos e modos de atuação nos últimos anos, e se estabeleceram em seu caráter democrático apenas após 1988, deixando de atuar de forma técnica para ter caráter político e orientador da ação estatal.

No país, para além da institucionalização constitucional, efetivamente

articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas, os conselhos figuram como parte importante do repertório de relação entre Estado e sociedade no Brasil contemporâneo. A tríade fundos, conferências e conselhos se espalhou pelo ordenamento político brasileiro, tornando-se a vértebra de sistemas institucionais em diversas áreas de políticas públicas. Os números evidenciam a magnitude dessas instâncias no arcabouço institucional brasileiro. O Munic/IBGE, de 2001, mostra, por exemplo, que mais de 90% dos municípios brasileiros registravam a presença de conselhos nas áreas da saúde, assistência e criança e adolescente (Almeida, Tatajiba, 2012).

Os conselhos brasileiros de políticas públicas não são instituídos apenas por orientação constitucional, como também podem obedecer a leis ordinárias. Uns se materializam com mais força do que outros. E, apesar de conselhos serem eminentemente setoriais, existem setores que são exigentes de outros para viabilizar suas políticas públicas e que reformularam seus regimentos internos para adotar uma composição intersetorial, multiinstitucional e interfederativa.

¹ Em um balanço dos estudos sobre conselhos, Almeida, Cayres e Tatajiba (2015) mapeiam mais de 530 estudos promovidos sobre conselhos entre 2000 e 2011. A maioria desses trabalhos (considerando artigos, teses e dissertações), são em ciências sociais, mas são cada vez mais frequentes trabalhos no âmbito das ciências da saúde, do serviço social e da educação.

Essa composição das instituições participativas, tendente à transversalidade, é conformadora dos Conselhos Nacionais de Saúde, Meio Ambiente e Direitos Humanos, como se pode verificar nos regimentos internos vigentes em 2016, seja para as definições de quem pode ser titular e suplente em plenária, seja para o estabelecimento de temáticas e membros de comissões e comitês intersetoriais assessores aos conselhos. Mais além, a tendência à articulação² entre diversos setores e instâncias também aparece nos cadernos de propostas, temas de grupos de trabalho e documentos finais de conferências nacionais de Saúde, Meio Ambiente e Direitos Humanos.

A discussão ora proposta sobre as lógicas de processos transversais conselhistas decorre de etnografia realizada nas três instâncias, que considerou o acompanhamento de reuniões³ entre 2015 e 2016 nos três conselhos, a realização de mais de sessenta entrevistas semi-estruturadas⁴ e a análise de documentos produzidos por conselhos e conferências, incluindo as leis e portarias instituintes das instâncias, os regimentos internos focalizados, e também resoluções e outros documentos portadores de um senso de relação entre estado e sociedade - doravante chamados por instrumentos de ação pública. É esse exercício analítico, que considera mas não se restringe à revisão documental, que sustenta o argumento mais geral do artigo: os instrumentos de ação pública têm papel relevante e analisável na orientação de processos participativos formais em contextos complexos. Questões multidimensionais, instrumentos, participação política: essa síntese de elementos observáveis tanto a partir da experiência empírica como no universo conceitual caracteriza a análise ora proposta, com potencial para contribuir em estudos posteriores em diferentes ambientes participativos e localidades.

Tendo por objetivo compreender as dinâmicas de transversalidade dos conselhos citados, nas próximas páginas, apresentaremos como primeiro item os sentidos para transversalidade em ambientes participativos, que envolvem as noções de referencial, incerteza, dialógica e fórum híbrido. Em seguida, os conceitos de ação pública e instrumento consolidarão a discussão conceitual, compondo três quadros analíticos com respeito ao dialogismo dos regimentos dos conselhos, verificados no terceiro e último item. Ou seja, a partir deste estudo com foco na realidade brasileira, apresentamos um aporte conceitual referente ao dialogismo capaz de apresentar com maior precisão os elementos que compõem a gestão participativa e, simultaneamente, entrelaçam transversalidade e participação.

1. Qual transversalidade?

Há diversos estudos voltados ao âmbito da gestão e das políticas públicas que trazem à tona a análise e, até mais frequentemente, a demanda por intersetorialidade e transversalidade. Chamadas por dispositivo, campo, eixo, rede ou diretriz, em geral, os que se debruçam sobre as temáticas da intersetorialidade e transversalidade estão dispostos a argumentar sobre uma necessária ruptura com a lógica cartesiana de organização do saber que se transporia à prática da gestão pública (Graf, 2005; Rezende, 2013; Costa, 2010; Junqueira, Inojo-

² Pretendemos abordar melhor na pesquisa em curso como esses processos articulatórios entre múltiplos temas, setores, instituições e esferas federativas em interfaces participativas correspondem à ação pública transversal e participativa, e têm como referencial o desenvolvimento democrático.

³ Observamos as seguintes reuniões de plenária: 118ª e 122ª Reunião Plenária do CONAMA, em maio de 2015 e em julho de 2016; 15ª, a 18ª e a 21ª Reunião Ordinária do CNDH, em 2016; a 283ª e a 285ª Reunião Ordinária do CNS, em 2016. Acompanhamos também a 15ª Conferência Nacional da Saúde, em dezembro de 2015, e reunião preparatória aos relatores da Conferência, em outubro de 2015; e a 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, em abril de 2016. Outra instância observada foi a Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos do CONAMA, de caráter intersetorial, em reuniões em outubro de 2015 e fevereiro de 2016.

⁴ Considerando 62 conselheiros e quatro funcionários de departamentos assessores aos conselhos. Optamos por preservar o anonimato dos entrevistados e por considerar seus discursos na conformação deste texto, antes que por trazer citações explícitas no artigo.

sa, Komatsu, 1997). Os textos muitas vezes trazem consigo um forte componente normativo, de dever ser, que em geral inclui aquilo que é chamado por transversal no intuito de reconhecer a complexidade dos problemas da população, visando tornar a gestão do estado hábil para geração de resoluções.

O interessante texto de Brugué, Canal e Paya (2015) é bastante citado⁵ em suas versões constitutivas e apresenta quatro traços fundamentais do que optaram chamar por *dinâmica transversal*: a necessidade de incorporar múltiplos atores nos processos de definição e implementação de políticas; a interdependência entre os múltiplos atores, que exige interação contínua; a existência de relações baseadas na confiança e reguladas por regras pactuadas e acordadas entre as partes; e a presença de níveis significativos de autonomia e autorregulação. Para esses autores, que estudaram seis comissões interdepartamentais da Catalunha, os espaços que promovem dinâmica transversal seriam capazes de cultivar uma forma de inteligência administrativa, habilitada a aproximar os âmbitos técnico e político.

Outro autor espanhol de referência para a discussão sobre o que optou chamar por *gestão transversal* é Albert Serra (2005). Para ele, a gestão transversal no estado se propõe, simultaneamente, como conceito e como instrumento organizativo que, enquanto preserva a especialização técnica, coopera entre diversas disciplinas visando refletir a multidimensionalidade da realidade. Tal perspectiva incorpora uma concepção de estado relacional e, nesse marco, os atores do estado visariam impacto por meio de uma lógica de eficácia social que considera o conjunto societário.

A noção de gestão transversal de Serra comportaria relação com processos de coordenação lateral e/ou inter-setorial, mas não deveria ser confundida com esses processos. Mais do que esses, estratégias chamadas por *cross-cutting*, *target-group*, *mainstreaming* (também Stiegler, 2003) e focalização estariam vinculados à transversalidade. O aporte da transversalidade se concretizaria ao forçar a focalização da ação, centrando a atenção da organização sobre um tema e atuando sobre ele. A demanda por formas de gestão como essa surgiria quando estruturas organizativas verticais se mostram insuficientes para incorporar temas, visões, enfoques ou problemas que exigem sinergia para a consecução de um objetivo comum. A versão de *gestão transversal* encontrada em estudos brasileiros escapa a algumas prescrições do autor espanhol, para traçar um reflexo com intersectorialidade, num processo de cooperação e coordenação interinstitucional para integração de políticas específicas (Graf, 2005), que incentiva descentralização e processos participativos (Junqueira, Inojosa, Komatsu, 1997).

Em nossa pesquisa em andamento⁶ (que considera discursos formais e informais de conselheiros e assessores, entre entrevistas⁷, observações de reuniões de plenárias de conselhos, conferências, câmaras e comissões assessoras e análises de documentos de conselhos nacionais de políticas públicas), buscamos compreender o

⁵ Versões anteriores ao texto publicado em 2015 (por exemplo, a versão de 2010 divulgada pelo site do Institut de Govern i Polítiques Públiques da Universidade Aberta de Barcelona), já suscitavam insights em pesquisas brasileiras sobre os temas.

⁶ Trata-se de projeto de tese de doutorado da autora, orientada pela co-autora deste artigo.

⁷ As entrevistas semi-estruturadas questionavam: (1) A qual segmento você está vinculado (governamental/empresarial/sociedade civil); (2) Você é titular ou suplente? (3) Você participa de outros conselhos nacionais? Quais?; (4) Qual o seu papel em sua instituição de origem? (5) Qual a sua percepção sobre o seu papel enquanto conselheiro/a? (6) Você participa de alguma Comissão Intersetorial (CNS/CNDH)/Comitê Técnico (CONAMA) que assessoria o conselho? (7) Se sim, qual? (8) Como você percebe a relevância dessa instância para o conselho? (9) O que você entende por transversalidade? (10) Você acredita que há processos transversais ou intersectoriais em curso no Conselho Nacional em que participa? (11a) *Em caso de resposta negativa para a q10*: Por que o/a senhor/a acha que não existem processos transversais ou intersectoriais? Quais seriam os desafios que impedem que haja processos transversais/intersectoriais? (11b) *Em caso de resposta positiva para a q10*: Poderia exemplificar quais e explicar como esses processos transversais são viabilizados? Há documentos formais que os estabelecem? Se sim, saberia dizer quais? Quais são os resultados/impactos possíveis desses processos transversais para a população? Se houver, poderia citar exemplos de casos interessantes?

que atores que tecem as tramas da transversalidade em conselhos nacionais buscam expressar quando mencionam o termo ou o seu cognato *intersectorialidade*. Para um participante da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (CNDH),

a transversalidade é uma ação de um determinado segmento que, para acontecer de forma integral, tem que perpassar por diversas áreas e por diversos olhares, da situação daquela população. No caso da população de rua, por exemplo, há questões de moradia, de trabalho, de saúde, de igualdade racial (participante da 12ª CNDH, 2016, grifos nossos).

Em diálogo com outra participante da CNDH, ela reiterou algumas vezes que “os direitos humanos são essencialmente transversais”. E foi também dessa forma que a 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos se apresentou. Essa transversalidade dos direitos humanos, anunciada nesses termos no Brasil em especial desde o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos em 2010, foi exaltada na 12ª CNDH e em suas Conferências Conjuntas⁸ predecessoras, nos cadernos de participantes, nas falas das solenidades de abertura e encerramento, em seus documentos finais e nas matérias jornalísticas subsequentes aos eventos.

Para conselheiros e assessores do CNS e do CONAMA, transversalidade tem a ver com considerar *outroste-mas*: “*é aquilo que passa por outro*”, temas “*se sobrepõem*”, “*se complementam*”, “*precisam conversar*”, “*não existem sozinhos*”, “*não estão em caixinhas*”. Os temas são vistos entre o interno e o externo à própria área de ação convencional, até mesmo alicerçando-a.

De maneira mais difusa, na última conferência nacional de saúde, os conselheiros nacionais determinaram por *transversal* as “Reformas Democráticas e Populares do Estado”, considerando aquilo que encontravam de relevante para ser discutido e que fosse externo ao sistema de saúde. Convencionou-se que esses temas seriam discutidos por todos, nos sete diferentes eixos temáticos, nas três esferas federativas. De acordo com uma militante da saúde, “*a gente chama por transversal o que é estruturante, a gente tem que falar sobre democracia, sobre reforma política, sobre comunicação, porque é estruturante e tem impacto direto na política pública*”. Conforme outra conselheira, “*a luta pela saúde é tarefa compartilhada. Ela não pode ser setORIZADA, pois o setor saúde não dá conta*”.

E é essa abrangente noção que se exprime ora enquanto cerne, ora enquanto nexos, ora como um transbordamento do convencionalmente tratado por setorial, um difuso externo a ser tomado em conta, que foi alcu-nhada por “intersectorial” e “transversal” – palavras que são livremente intercambiadas pelos mesmos atores responsáveis por redigir resoluções e documentos conselhistas. De certa forma, observamos que as arenas e seus componentes ponderam sobre a complexidade e a multidimensionalidade de demandas e problemas públicos para viabilizar seus eventos, documentos e procedimentos- os últimos, objetos desta análise.

Para compor nossa interpretação sobre *transversalidade* com potencial heurístico para conselhos nacionais brasileiros, além das noções dos atores, seus documentos e da literatura supramencionada, comporemos nossa discussão também com essa tomada em conta orientadora da ação pública, que pode ser chamada por *referencial* ou matriz cognitiva. Em seguida, a discussão sobre as arenas, ou *fóruns híbridos*, que estabelecem e são estabelecidos pelos instrumentos de ação pública estudados nos será bastante cara, inclusive por trazer

⁸ A 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; a 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa; a 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; e a 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

consigo destaques para as circunstâncias de incerteza que caracterizam a contemporaneidade e o potencial da dialógica para lidar com tais situações.

1.1 Referenciais setoriais, híbridos e global

Uma forma de distinguir entre política pública e ação pública está em perceber a primeira em função da segunda: as políticas seriam o resultado da ação, em um processo no qual a definição e qualificação de problemas, envolve uma multiplicidade de atores em diversos níveis e lógicas de atuação (Thoening, apud Monosalvas, 2014). Para autores como Lascoumes e Le Galès (2012), a ação pública refere-se à interação entre atores, seus mecanismos e processos de coordenação, a formação de grupos, seus jogos de normas e conflitos e os processos de construção e inscrição de determinados problemas nas agendas governamentais, sublinhando a política como uma construção coletiva. Os mesmos autores também ressaltam a importância dos resultados como componentes da ação pública, não desvinculando a realização da ação de sua capacidade de responder aos problemas públicos elencados/construídos pelos atores.

Ao discutir a ação pública, Pierre Muller (2013) nomeia por referencial a visão do mundo que os atores configuram numa imagem da realidade sobre a qual se quer intervir, e a respeito do lugar e do papel de um determinado setor na sociedade. O referencial articula quatro níveis de percepção: os valores, que representam o que é desejável ou rejeitável; as normas, que definem os princípios de ação, distinguindo entre o real percebido e o real objetivado; os algoritmos, lógicas ou relações causais que exprimem a ação; e as imagens, que são os atalhos cognitivos que prestam sentido imediato (Muller, 2013). Existiria uma relação entre o processo de construção de sentido e a estruturação de um campo de forças, que pode conduzir à liderança de novos atores e inscrever novas normas e hegemonias— configurando assim mais que ideias, mas ideias em ação.

A partir dessa proposta, Muller distingue entre referencial global e referencial setorial, para apresentar uma relação entre as duas composições, a relação global-setorial. O referencial global é a matriz cognitiva geral em torno da qual as diferentes representações setoriais se ordenam e hierarquizam, passa pelo Estado, mas não apenas por ele, conglomerando a noção da sociedade em relação com o mundo e de sua capacidade de agir sobre si. Tal referencial se compõe por valores heterogêneos, como se organizassem um grande quadro de interpretação do mundo, uma baliza do campo intelectual sobre a qual se organizam os conflitos sociais. Compreender a lógica da eficácia e a minoração do Estado como centrais para o referencial global é uma pista para analisar o cerne dos estrangimentos à ação pública de cunho progressista.

Por sua vez, o referencial setorial é a representação de um setor, disciplina ou profissão. É o referencial setorial que define as fronteiras do setor, que são objetos de permanente conflito. Em sua versão específica, o referencial também é um construto social incoerente e com múltiplas concepções da natureza e dos limites setoriais, um deles dominante e propagado como referência por ser equivalente ao referencial global. O referencial setorial equivalente ao global se impõe como representação para a ação pública ao articular elementos entre global e setorial (Muller, 2013). As relações entre setorial e global são mediadas por atores que conseguem transitar entre esses universos de sentido. Esses mediadores buscam imprimir um tom identitário ao referencial, concernente ao lugar de seus grupos e de seus papéis na sociedade. De qualquer forma, o referencial não é um recurso facilmente manipulável, e se insere na complexa relação entre trabalho, crenças, visões de mundo, recursos monetários e organizacionais – estes se apresentando ora como elementos de estrangimento, ora como elementos que conferem autonomia, já que é a mobilização dos recursos que permite realizar ou não mudanças de referencial.

Um dos limites da ação pública estaria em sua efetivação constante restrita a políticas públicas setoriais (Muller, 2013). A setorialização, muitas vezes apresentada pela literatura ortodoxa como condição para a eficácia das políticas (Serva, Dias, Alperstedt, 2010), passa pela constituição de saberes especializados que levam atores a operarem em lógicas concorrenciais, não-cooperativas, quando os problemas públicos fogem aos contornos setoriais – casos, estes, de boa parte dos problemas contemporâneos, que restam sem solvência pela dificuldade de articulação entre atores e saberes. Um sentido de ação que preze pela complexidade pode se apresentar como alternativa para o marco da setorialização.

Propõe-se neste estudo queo chamado eixo transversalde determinadas ações públicas, seja reconhecido a partir de seu referencial e que os seus mecanismos de concretização, ou melhor, de organização e regulação de seus sistemas de relação, sejam chamados por instrumentos. Sugere-se chamar o referencial por híbrido, antes que setorial, para as ações públicas transversais específicas e de baixa abrangência. Os referenciais híbridos de sentidos podem compor um suporte ao referencial global ou podem ser divergentes. Na segunda forma, compõem o enfrentamento à hegemonia no seio de seu próprio intento de consolidação.

1.2 Os fóruns híbridos (ou dos espaços que forjam a ação)

Há espaços que viabilizam a expressão de referenciais minoritários, daqueles atores com ímpeto de alçar grupos de experts, gestores e políticos paragerar transformações na orientação de pesquisas e das políticas públicas. Em geral, essas arenas se configuram em torno de questões que envolvem incertezas, nas quais novas ações a serem viabilizadas ainda não têm condições de serem previstas, e são conformadas, entre múltiplosatores, por grupos identitários e cidadãos leigos – concernidos a novos problemas públicos (Callon, Lascoumes, Barthe, 2009). Esses espaços também são *loci* de design de normas sociotécnicas. Tais normas seriam as que descrevem algo que afeta humanos, atores de carne e osso, e também não-humanos ao indicarem, por exemplo, qual deve ser a composição físico-química de materiais de construção (Callon, Rip, 1996:112). Os *experts*, que seriam como mediadores e colaboradores da discussãodas normas sociotécnicas, buscam conciliar interesses socialmente aceitáveis. Eles não obedeceriam meramente a uma lógica científica pura, pois o conjunto de mecanismos e dispositivos que pretendem gerar alinhamentos para a sociedade estão imbuídos da lógica da ação política (idem:115).

Esses espaços ou arenas são chamados aqui por fóruns híbridos. Neles, são constituídas redes de alianças que atravessam organizações e instituições, conforme os problemas apresentados. Ali, se negociam simultaneamente os saberes, as identidades dos atores sociais e os procedimentos que serão seguidos para estabelecer normas. Nos debates, podem ser travados os processos que asseguram a regulação de três pólos: o técnico-científico, o sociopolítico econômico e o regulamentador. A perícia seria justamente esses processos, que têm por função alinhar o que se sabe, o que se quer, e à forma como se realizam procedimentos. Assim, é nos fóruns híbridos que são consideradas as múltiplas intervenções da ciência, do político e do jurídico. É também neles que se produzem as normas, os alinhamentos entre esses três polos. Neste sentido, as normas so-

⁹Para melhor retratar o que vem sendo chamado por transversalidade de políticas públicas no Brasil (Graf, 2004; Reinach 2013), vale introduzir a noção de hibridação e hibridismo, destacadas em teorias pós-coloniais voltadas às questões concernentes às relações entre Norte e Sul. Conforme Boaventura de Sousa Santos (2001, p. 356), hibridação é a atração dos limites “para um campo argumentativo que nenhum deles, em separado, possa definir exhaustivamente. Esta incompletude torna os limites vulneráveis à ideia dos seus próprios limites e abertos à possibilidade de interpenetração e combinação com outros limites”. Para Bhabha (1998), o hibridismo se relaciona aos processos de negociação e reinscrição de sentidos que acontecem no escopo da intersubjetividade, em especial nos espaços pós-coloniais e em contextos de subalternidade.

ciotécnicas mesclam os referenciais global, setorial e híbrido ao serem o resultado de visões de mundo, interesses e dados técnicos que são expressos e transformados nas lógicas de ação construídas no interior dos fóruns híbridos.

Os Conselhos Nacionais que são objeto deste estudo operariam como expressões de fóruns híbridos ao se estabelecerem justamente por atores diversos, numa composição híbrida, voltada a orientar e acompanhar ações públicas e produzir normas sociotécnicas. Para Callon, Lascoumes e Barthe (2009), questões sanitárias e ambientais, destacadas para este estudo, são terrenos de incerteza que despertam controvérsias. De acordo com esses autores, as controvérsias seriam como disputas, meios para circular informação e, mais especialmente, reveladoras de eventos e de seus transbordamentos. Muitas vezes leigos concernentes ao problema (não apenas com experts e gestores), desvendariam questões mais difíceis de serem enxergadas, descortinando e apresentando vínculos e inventários de situações que passam a ser inteligíveis, e sugerindo soluções para problemas sociotécnicos (idem:28-30).

Se por um lado, o estabelecimento desses fóruns exige uma procedimentalização para atuar efetivamente na democratização das ações públicas em circunstâncias de incerteza; por outro lado a procedimentalização pode facilitar processos de manipulação por parte de decisores, que podem dar exclusividade a discussões específicas que facilitam seus trabalhos, ou até mesmo reduzir as arenas a ferramentas legitimadoras, onde os cidadãos trazem propostas que não são ouvidas por ninguém (ibidem:154-156). Essa ambivalência faz com que o estudo dos procedimentos desses fóruns carregue consigo a desconfiança sobre as capacidades dos fóruns e, ao mesmo tempo, a noção de que essas arenas têm potencial para contribuir com uma transição paradigmática rumo à democratização da democracia numa navegação por cabotagem, em ziguezague, ora conforme o paradigma dominante, ora conforme o paradigma emergente (Santos, 2008).

De acordo com Callon (et al,2009:247), considerando trinta anos de múltiplas experiências de fóruns híbridos, um meio de defesa para essa subordinação aos interesses governamentais dos fóruns híbridos é estabelecer, justamente, procedimentos que fortaleçam a representatividade dos elos fracos, incentivando meios equitativos de promoção de diálogos. Conforme os autores,

O que é essencial para os cidadãos comuns e leigos na democracia dialógica não é participar, mas planejar os aspectos relevantes à tomada de decisão e contribuir (...) A possibilidade de manipulação e a habilidade de retóricos profissionais é limitada quando os procedimentos estão clara e rigorosamente definidos, e quando eles são reforçados e debatidos (...). Um procedimento dialógico é uma promessa a ser cumprida, um convite para ampliar e aprofundar o debate; ele traz inscrito em si, as possibilidades de rodear as elites políticas e experts(Callon, Lascoumes, Barthe, 2009, p.248-249, tradução das autoras).

Os fóruns que prezam pela contribuição com o que os autores chamam por *democratização da democracia* exigem procedimentos dialógicos, intensos, abertos e de qualidade. Ao avaliar tais procedimentos, os elementos de análise seriam: (1) a consideração de pontos de vista de diferentes atores (diversidade e independência de grupos); (2) a capacidade dos atores de confirmarem que seus pontos de vista foram considerados no processo de trabalho (transparência e traceabilidade); (3) o estabelecimento de relações de confiança (repetição de interações, continuidade da expressão dos pontos de vista, clareza de regras de organização). Os autores sugerem a análise dos procedimentos dos fóruns híbridos de acordo com o grau de dialogismo (Callon, Lascoumes, Barthe, 2009:161): quanto maior o encorajamento de trocas e debates, a qualidade, a intensidade e a abertura à diversidade, maior o grau de dialogismo.

Ainda que não encontremos equivalência absoluta entre os termos, para os fins desta pesquisa, aquilo que Callon, Lascoumes e Barthe preferiram chamar por *procedimento* é chamado por *instrumento* neste texto. Dessa forma, a discussão sobre os procedimentos de fóruns híbridos nos orientará no estabelecimento da análise dos regimentos internos de conselhos nacionais, no item 03, e vincula-se aos instrumentos de ação pública transversal e participativa, que serão discutidos a seguir.

2. Instrumentos de ação pública transversal e participativa

Os *instrumentos da ação pública* (Lascoumes, Le Galès, 2004, 2007, Halpern, et al, 2014) tanto viabilizam formalmente diretrizes e efeitos dos conselhos como organizam a ação pública. Para Lascoumes e Le Galès (2012), a análise da ação pública observa os nexos das articulações entre atores, representações, instituições, processos e resultados - constituídos em diversos níveis, formas de regulação e redes. Sugerimos que a ação pública pode ser ou não participativa e/ou transversal, conforme pretendemos apresentar na matriz disposta no Quadro 1, que sistematiza parte da argumentação conceitual a seguir. Ressaltamos que, embora reconheçamos que a ação pública não destaca de seus processos as relações ininterruptas entre atores da chamada sociedade civil, do Estado e do setor econômico, sugerimos aqui que o adjetivo *participativa* deve ser acrescentado especificamente àquelas ações públicas realizadas predominantemente em instituições participativas formalmente estabelecidas.

Quadro 1. Matriz de complexidade da ação pública

	Órgão setorial	Órgão Articulador ou Órgão de Setor Complexo*
Instituição estatal convencional	Ação pública setorial	Ação Pública Transversal
Instituição participativa	Ação pública setorial participativa	Ação Pública Transversal Participativa

Fonte: Elaboração das autoras.

*Consideramos por setores complexos aqueles setores estatais que exigem articulações com mais de um outro setor para viabilizar suas políticas públicas.

Na dinâmica de ação pública, os atores realizam traduções e ajustes setoriais, conformam novas formas de regulação e instrumentalizam ideias (Jobert, *apud* Monosalvas, 2014). Ao desvendar “como” se dão as rupturas e continuidades entre referenciais da ação, importa perceber quais valores e interpretações que configuram os referenciais estão expressos nos instrumentos que os atores constroem e operam. De acordo com Lascoumes e Le Galès, um instrumento de ação pública é

um dispositivo (device) simultaneamente social e técnico, que organiza relações sociais específicas entre o estado e aqueles para quem ele se volta, de acordo com as representações e sentidos que carrega. É um tipo particular de instituição, um dispositivo técnico com o propósito genérico de carregar um conceito de relação política/sociedade e sustentá-lo por meio de um conceito de regulação (2007:4, tradução das autoras)

O instrumento permite que as políticas de governo possam ser materializadas e operacionalizadas, e produz efeitos políticos determinantes com relação a quais recursos podem ser utilizados e por quem (Lascoumes, Le

Galès, 2004, 2007). O conceito enfatiza as relações de poder associadas aos instrumentos e suas dinâmicas de legitimidade, politização e despolitização.

Considerar os instrumentos da ação é descortinar o que fica implícito, a historicidade dos meios de indução da ação, seus sentidos e os efeitos que produzem. Para Lorrain (in Lascoumes, Le Galès, 2004), os atores políticos delegam aos instrumentos uma parte da ação, para torná-la mais eficaz e custeando, para tanto, a redução das margens do jogo. Os instrumentos seriam como mapas orientadores da ação, e pilotos que editam as regras, exprimem escolhas, organizam mudanças pautadas em princípios compartilhados, tornam-se soluções naturais, levam à dependência. E conforme Lorrain, ao mesmo tempo que instrumentos interveem sobre a ação pública para organizá-la em sua complexidade, imprimindo arquiteturas institucionais e métodos de cálculo para evitar erros, afastam do debate as outras soluções possíveis.

Os instrumentos imprimem, assim, um conjunto limitado de opções que configuram tanto a realização das políticas públicas quanto os resultados obtidos. Apresentam, portanto, o propósito de lidar com situações de incerteza e sua efetividade depende tanto das definições dos problemas e demandas sociais que deram origem a sua estruturação, quanto da sua capacidade de enfrentar estes mesmos problemas e demandas. Por outro lado, os instrumentos podem atuar no campo da incerteza, sem necessariamente a suplantar. Muitas vezes, são os responsáveis por viabilizar considerações críticas com respeito às ações orientadas a essas incertezas, em especial, quando falamos dos instrumentos de ação pública participativa. A construção democrática e participativa conta com instrumentos, é fundamentalmente dialógica e não exclui a incerteza, um dos elementos constitutivos dos fóruns híbridos.

As normas constituíam um tipo específico de instrumento de ação pública (Borraz in Lascoumes, Le Galès, 2004:123-125). Elas seriam portadoras de uma forma concretizada de saber sobre o poder social, produzindo efeitos específicos, independente daqueles buscados por seus autores. As normas exprimem as características das relações de força entre os atores, e possuem simultaneamente uma racionalidade democrática, dada sua fundação em processos de negociação, e uma racionalidade técnica e científica, capaz até mesmo de neutralizar seu componente político originário.

Os instrumentos de gestão, ou tecnologias de gestão, como preferem chamar outros autores, se relacionam com as organizações a partir de três dimensões combinadas: um substrato técnico, uma filosofia de gestão e um modelo organizacional (Hatchuel, Weil, 1995 apud Labatut, Aggeri, Girard, 2011). É no substrato técnico que se encontram os manuais de gestão, bem como todo o conjunto de aspectos materiais, regras e técnicas mobilizadas, caracterizando, por exemplo, como as informações podem ser agregadas. É importante acrescentar que, por meio da prática dos atores, o substrato técnico pode gerar efeitos diferentes das expectativas daqueles que o desenharam. A filosofia de gestão exprime a lógica da ação, por seu sentido normativo define objetos e objetivos. Por sua vez, o modelo organizacional descreve a maneira como se distribuem os papéis e cenários de atuação da instituição (op.cit).

Essas dimensões apontam para as chaves descritoras da instrumentação da ação pública, e serão retomados na metodologia deste estudo, para reconhecer os instrumentos de ação pública participativa e transversal.

É interessante perceber que, no Brasil, há conselhos que tem como prescrição formular estratégias e controlar a execução de políticas (conforme o exemplo do CNS, disposto na Lei 8.142/1990). Para a segunda atividade, as molduras instrumentais aparecem enfaticamente como mapas facilitadores da ação; para a primeira, os instrumentos dispostos despontam como estrangulamentos. Se a instrumentação responde às práticas e

pressões das interações socioestatais, ela exprime-se na institucionalização formal, por meio de normas constitucionais, legais e infralegais (Hevia, 2006).

A tensão da expressão instrumento de gestão participativa fica posta na clássica contradição entre gestão e política, entre a organização de processos duráveis e coordenados, de um lado, e a efemeridade das negociações conflituosas para concertações de interesses, de outro. Assim, se a participação pode trazer consigo o ímpeto político do confronto e da transformação, o instrumento traz consigo o ímpeto do consenso e da organização.

Vale dizer que na análise da historicidade de instrumentos de ação pública, a construção e instauração do novo instrumento são verificadas como produtos de um processo político, que é muito geralmente composto por negociações tensas. As instituições participativas (e mais especialmente os conselhos), antes que um molde, são moldáveis, são em curso. Reconhecemos, assim, os conselhos eminentemente como expressões defórums híbridos produzidos por e produtores de instrumentos.

Nessa direção, aqueles instrumentos que regem um conselho seriam como meta-instrumentos (Hood, Margetts, 2007). Compreendemos por meta-instrumento aquele dispositivo abrangente, que se propõe operar uma coordenação entre meios de intervenção heterogêneos, ou seja, o instrumento que tem por efeito a produção de outros. Um exemplo interessante a ser observado são os regimentos internos de conselhos que, ao estabelecerem elementos como meios e formas de deliberação (tais como moções, recomendações ou resoluções), agem justamente como meta-instrumentos. O processo de instrumentação, que combina múltiplos instrumentos, técnicas, meios de operação e dispositivos que podem constranger ou oportunizar a ação pública, é mais presente em políticas transversais ou plurissetoriais, justamente aquelas de direitos (contra discriminação, por populações específicas), ambientais ou sanitárias (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014).

Acrescentamos ainda, de acordo com Latour, que atores podem ser humanos ou não-humanos, sempre atores-rede, e esses últimos (os objetos) também podem ser mediadores que forjam conexões, agem e induzem a ação. O instrumento é ator central ao processo participativo, um mediador tão ou mais indutor de ações quanto aqueles atores humanos oriundos do estado, de movimentos sociais ou do setor econômico – na criação e na condução de interações e novos instrumentos.

Considerando a apresentação dos conceitos anteriores, vale reconhecer que os instrumentos de APTP organizam e engajam atores, recursos e processos, exprimindo os sentidos coordenadores de seus referenciais da ação e os limites da APTP. Em geral, constituem processos de normatização ou de regulamentação sociotécnica que, simultaneamente, articulam, qualificam e democratizam o estado. São exemplos de instrumentos de APTP: leis, decretos, políticas, estatutos, resoluções, moções, planejamento, estratégias de ação.

Mais minuciosamente, percebe-se com Lascoumes e Le Galès que os instrumentos são viabilizados por dispositivos técnicos e ferramentais. Entre os dispositivos, estão as dinâmicas organizacionais, tais como reuniões de plenária, conferências, reuniões de comitês e comissões, audiências públicas. Por sua vez, essas dinâmicas se compõem por medidas organizacionais, que chamamos por microdispositivos, tais como: controle da temporalidade de falas; ordem de pautas; estabelecimento da frequência de reuniões; porcentagens relevantes para validade de processos de votação; estabelecimento de critérios de representação política; critérios para a ocupação de cargos (presidência, secretaria executiva); composição diversificada de setores e segmentos.

E assessorios a esses dispositivos, estão os dispositivos ferramentais de APTP. Esses elementos ferramentais apoio dão suporte às técnicas e aos instrumentos de APTP. Entre as ferramentas estão as estratégias formais

de encaminhamento de reivindicações; os métodos de sistematização de informações; os sistemas de tecnologia de informação específicos; os crachás; os grupos virtuais; os controles remotos para votações; e os cursos de formação de conselheiros. Abaixo, o Quadro 2 associa os elementos característicos dos instrumentos, conforme supradescritos, aos procedimentos de fóruns híbridos, estabelecendo as dimensões de instrumentos de ação pública transversal e participativa. Os elementos do Quadro 2 serão retomados na análise de três regimentos internos.

Quadro 2. Critérios de dialogismo, conforme dimensões do instrumento de APTP

Dimensão	Critério
Filosofia de gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Considera múltiplos referenciais • Negociadora, orienta a construção do <i>comum</i>, do <i>coletivo</i>. • Cidadão orienta o debate
Modelo organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Tendente à horizontalidade • Diversidade e independência de grupos • transparência e traceabilidade • Repetição de interações • Clareza de regras de organização
Substrato técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Múltiplos conhecimentos • Conhecimentos jurídicos para a composição de normas técnicas • Conhecimentos científicos • Conhecimentos práticos e leigos (concernidos a problemas públicos) de gestores, técnicos burocráticos e políticos (concernentes a trâmites burocráticos e à articulação política).

Fonte: Elaboração das autoras.

3. Regimentos internos

Estabelecemos os regimentos internos, simultaneamente produzidos por instrumentos e atores, e produtores de instrumentos, como *meta-instrumentos orientadores* e *articuladores da ação pública*. Isso fica estabelecido ao perceber, justamente a partir de regimentos, que os conselhos estudados apresentam como finalidade:

O CNS tem por finalidade atuar na formulação e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, nas estratégias e na promoção do processo de controle social em toda a sua amplitude, no âmbito dos setores público e privado (BRASIL, CNS, Resolução 407/2008, Art 2º).

O CNDH tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos.

§ 10 Constituem direitos humanos sob a proteção do CNDH os direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos ou sociais previstos na Constituição Federal ou nos tratados e atos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil.

(BRASIL, Lei 12.986/2014, Art 2º).

O CONAMA, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito

de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, Lei 6.938/1981, Art 6º).

Também a partir dos regimentos e de suas leis orientadoras são formalmente estabelecidas as competências dos conselhos. Entre as competências do CNDH estão a promoção de medidas de prevenção, repressão, sanção e reparação de situações contrárias aos direitos humanos; a apuração de responsabilidades; a atenção às áreas de maior ocorrência de violações de direitos humanos; fiscalização da política nacional de direitos humanos; o acompanhamento de ações de cunho internacional; a realização de estudos e aferição de opiniões e recomendações; a representação e articulação junto a setores do Estado (conforme o artigo 4º da Lei 12.986/2014).

Para o CNS, compete colaborar na formulação de estratégias e no controle da Política Nacional de Saúde; estabelecer diretrizes para os planos de saúde; elaborar cronogramas de transferências de recursos às esferas federativas; propor e aprovar critérios, parâmetros e padrões de assistência em saúde; acompanhar a atuação do setor privado de saúde; acompanhar o desenvolvimento em ciência e tecnologia no setor; articular-se com o ministério da educação sobre cursos em saúde; e fortalecer a participação e o controle social no Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, CNS, Resolução 407/2008, Art 10º).

Por sua vez, o CONAMA tem por competências estabelecer normas e critérios de licenciamento e atividades poluidoras, sob supervisão do IBAMA; determinar a realização de estudos sobre consequências ambientais; determinar perda ou restrição de benefícios fiscais ou de participação em linhas de financiamentos; estabelecer normas e padrões de controle de poluição para a manutenção da qualidade do meio ambiente, e especificamente por veículos automotores (BRASIL, Lei 6.938/1981, Art. 8º).

Tais competências e finalidades estão indicadas em *lei* (caso de todos, e mais especialmente do CNDH e do CONAMA), *portaria* (caso do CONAMA, que também sugere a análise da Lei 6.938) ou *resolução* (caso do CNS e do CNDH, que em 2015 recupera em resolução os auspícios da Lei 12.986). As resoluções e portarias, orientadas pelas leis, se estabelecem como regimentos das instâncias. Considerando seus objetivos e possibilidades, ou melhor, finalidades e competências, cada um desses instrumentos regimentais orienta a geração dos *atos possíveis* dos Conselhos, que nos termos de Lascoumes e Le Galès, podem ser lidos como *dispositivos*.

Enquanto atos possíveis estabelecidos na Portaria 452/2011 do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o CONAMA, estão a geração de *moções* (manifestações de quaisquer natureza), as *Resoluções* (diretrizes, critérios, padrões e normas técnicas), as *Proposições* (matérias encaminhadas ao Congresso), as *Recomendações*, e as *Decisões* (sobre multas ou outras penalidades).

No CNS, são atos possíveis as deliberações de *resoluções*, de caráter normativo e homologadas pelo Ministro da Saúde; *recomendações*, que seriam como sugestão, advertência ou aviso sobre conteúdos e estratégias de políticas que extrapolem a responsabilidade do CNS; e *moções*, aprovando, reconhecendo ou repudiando determinado assunto ou fato (de acordo com a Resolução CNS 407/2008).

Para o CNDH, que não estabelece seus atos de forma tão explícita, foi possível encontrar abrangentes atos possíveis em sua resolução regimental, tais como: sanções; recomendações; resoluções; convocação de audiências públicas; promoção e acompanhamento de medidas de prevenção e repressão de violações; elaboração de propostas legislativas e atos normativos em direitos humanos; realização de campanhas de mobilização social; instalação de representações do CNDH em áreas com maior ocorrência de violações; requisito de

informações, documentos e provas às autoridades; e elaboração e divulgação de relatórios (Resolução SEDH 01/2015).

É também o regimento que institui a estrutura organizacional dos Conselhos, que compartilham de Plenário, Presidência, Comissões assessoras (ou câmaras técnicas, no caso do CONAMA) e secretaria executiva (exceto no CONAMA). A frequência de reuniões (mensal ou trimestral, no caso do CONAMA), a duração dos mandatos (dois anos ou três, no caso do CNS), a forma de eleição (ou indicação de componentes), e a composição dos conselhos também estão descritas em portaria, lei ou resoluções estabelecedoras de regimentos internos.

Em especial, a composição denota as características de maior ou menor abertura para a participação política da sociedade civil e sentidos mais ou menos intersetoriais/transversais dos conselhos. É na composição que encontramos a principal pista regimental para a intencionalidade do estabelecimento de ações públicas transversais e participativas.

Se olharmos a composição dos conselhos em momento prévio à constituição federal de 1988, muito mudou. Em 1964, o regimento do Conselho de Direitos da Pessoa Humana, atual CNDH, era composto por nove membros: o Ministro da Justiça (único que poderia presidi-lo), um professor universitário, três presidentes de associações profissionais, quatro líderes do poder legislativo. Em 1981, o CONAMA podia contar com cinco representantes de governos de estados, seis presidentes de confederações nacionais (três empresariais e três de trabalhadores), dois membros de associações profissionais, e dois membros de associações de defesa da natureza, indicados pelo Presidente da República. Na década de 1950, o CNS era composto por dezessete membros, oito de notória capacidade em saúde, designados pelo Presidente e indicado por ministro, seis escolhidos entre os portadores de cargos no Ministério da Saúde, e o próprio Ministro de Estado, que também deveria presidi-lo. Naqueles momentos pré-Constituição de 1988, nenhum dos conselhos preocupava-se em abrir-se a cidadãos engajados, a não ser por meio de indicações ministeriais e presidenciais.

São justamente as mudanças pós-Constituição Federal de 1988 que conferem aos três conselhos nacionais estudados o caráter de fóruns híbridos, em vez de instâncias técnicas governamentais (Brasil, 1937, 1964, 1981). As mudanças de composição inscritas nos regimentos internos, intensificadas¹⁰ nos últimos anos, transformam as arenas em interfaces complexas entre estado e sociedade, que trazem consigo maior ou menor capacidade de romper com a orientação tecnocrática, para assumir feições democratizantes. Propomos apresentar os elementos que estabelecem o dialogismo dos dispositivos de ação pública transversal e participativa de regimentos internos vigentes, considerando complementarmente aos documentos a observação de reuniões. Percebemos que o CNDH e o CNS apresentam mais alto grau de dialogismo que o CONAMA, conforme discutiremos a seguir.

Apesar do CONAMA ser eficaz na disseminação *online* de seus documentos, considerando a dimensão da transparência e traceabilidade, e ser o Conselho com maior diversidade na representação de setores temáticos governamentais, o CONAMA apresenta com o mais baixo grau de dialogismo entre os três: o estabelecimento da maioria absoluta de indicações governamentais em sua composição afeta filosofia, modelo organi-

¹⁰ A exemplo da Resolução 333/2003, do Conselho Nacional de Saúde que, se desde 1986 já prezava pela participação de cidadãos engajados, amplia a orientação concernente à diversidade de grupos da sociedade civil compondo os Conselhos das três esferas federativas. Em 2006, o decreto presidencial 5.839 passou a permitir que qualquer conselheiro nacional fosse eleito pelos demais como Presidente do CNS - e não apenas o Ministro da Saúde, conforme vigente até aquele momento. No CNDH, a Lei 12.986 de 2014, transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional de Direitos Humanos que passa a ser, composto, em vez de apenas por atores governamentais, pela paridade entre atores governamentais e não governamentais.

zacional e substrato técnico. Aproximadamente 20% do plenário é de representação de ONGs, sindicatos ou movimentos sociais – a proporção varia conforme a quantidade de ministérios e secretarias presidenciais, cada um deles contando com representação no Conselho. As observações também explicitaram que as inclusões de pauta, apesar de abertas conforme regimento, são geralmente inseridas por atores governamentais, que por sua vez levam *experts* para a exposição de casos e meramente consultam os presentes, antes de lhes questionar e debater sobre a orientação de ações públicas. A articulação com instâncias assessoras intersetoriais (comitês técnicos) deriva de orientação da plenária e, portanto, é dependente dos mesmos atores hegemônicos. Neste conselho, apenas o Ministro ou o Secretário Executivo podem presidir reuniões. É essa inviabilidade de representação por outros setores e segmentos e a mera existência do cargo de presidente que dotam a tendência a horizontalidade como um baixo valor, conforme fica mais bem explicitado no Quadro 3. Mais além, as reuniões de plenária apresentam frequência trimestral, inferior às demais arenas, que se reúnem mensalmente.

Agora, observemos o Quadro 4 para compreender as dinâmicas regimentais que conferem dialogismo ao CNS. Por um lado, esse conselho não contempla ampla variedade de setores temáticos (externos ao setor saúde). Por outro, abre-se a associações de pacientes e grupos identitários. O contraste entre a ausência da expertise representações governamentais de outros setores e a presença dos múltiplos representantes da sociedade civil levou a valoração média do critério de consideração da multiplicidade de referenciais. Apesar de ser um Conselho cujas disputas são latentes, com frequentes processos de negociação, a orientação do debate passa pela mediação da Mesa Diretora que, tal como em outros conselhos, tem margem para atuar de forma discricionária na priorização do debate. O critério da independência dos grupos poderia ser melhor estabelecido por interdependência: os segmentos (governamental, produtivo e societal) e subsegmentos (“identitários”, trabalhistas e de associação de pacientes, por exemplo) criam sentidos de comunidade e geralmente estabelecem posições comuns. Tal como no CONAMA, é comum encontrar em reuniões de plenária de conselho a presença de *experts* descortinadores de temas de incerteza, que poderiam ser reinscritos a partir da orientação do coletivo que conforma o Conselho.

Quadro 3. Elementos estabelecadores de dialogismo para o CONAMA

D	Critério	Descrição - CONAMA
Filosofia de gestão	Considera diversos referenciais	A alta representatividade governamental das três esferas e a diversidade de origens setoriais dos atores federais contrasta com a representatividade não-governamental – que corresponde a aproximadamente 20% dos atores, considerando representações empresariais (08) e de entidades da sociedade civil (22).
	Negociadora	A composição estabelecida em regimento limita a tomada em conta de propósitos de atores minoritários. Os resultados de votação, em geral, correspondem a orientações técnicas setoriais e político-partidárias, inscrevendo as concertações de interesses governamentais.
	Cidadão orienta o debate	Os cidadãos tendem a ser espectadores das discussões com possibilidade de voz, mas cuja possibilidade de orientação do debate, dada a disparidade representativa, é baixíssima. Cidadãos não podem aceder à Secretaria Executiva ou à Presidência do conselho - restritas, respectivamente, ao Secretário Executivo e ao Ministro do Meio Ambiente.
Modelo organizacional	Tendência à horizontalidade	A possibilidade de presença dos cidadãos é insuficiente para garantir a horizontalidade – que exigiria, no mínimo, paridade com os atores governamentais.
	Diversidade	A determinação de atores específicos garante diversidade institucional-governamental, restringe assentos a instituições específicas e permite a eleição de apenas 11, dos 22 representantes de entidades da sociedade civil (os outros 11 são indicados).
	Independência de grupos	Considerando a lógica de indicação governamental de atores, há possibilidade de dependência da conjuntura político-partidária federal para a montagem de 31 representações federais (conforme a quantidade atual de ministérios e secretarias da presidência da república) e 11 representações de entidades - aproximadamente 45% dos participantes da arena.
	Transparência e traceabilidade	Apesar de não haver previsão regimental, o website do Conselho compartilha frequentemente os avisos de pauta, as transcrições de reuniões e as listas de presença tanto das reuniões de plenário como das câmaras técnicas, estabelecendo alto grau de transparência e traceabilidade. Os documentos formais produzidos pelo Conselho também são constantemente atualizados e estão disponíveis online. As reuniões de plenário são abertas ao público.
	Repetição de interações	Diferentemente dos demais conselhos estudados (que realizam reuniões mensais e raramente adiadas), as reuniões de plenário do CONAMA são trimestrais, com possibilidade de adiamento, e as reuniões de câmaras técnicas não tem periodicidade pré-definida.
	Clareza de regras	As regras são estabelecidas e disponibilizadas no regimento interno.
Substrato técnico	Conhecimentos jurídicos	A consideração de um Departamento de Apoio ao Conselho (DCONAMA) na estrutura do MMA e de uma Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos garante conhecimentos tecno-jurídicos para a composição de normas.
	Conhecimentos científicos	A composição do plenário majoritariamente por burocratas e gestores públicos, bem como por representantes de instâncias não-governamentais de caráter regional e nacional aponta para a garantia de competências tecno-científicas.
	Conhecimentos práticos de leigos	A baixa representatividade e diversidade de atores não-governamentais influi para um baixo grau de conhecimentos práticos de leigos – aqui, antes no que tange à disparidade atorial que com a qualidade dos conhecimentos dos representantes.
	Conhecimentos práticos de gestores, técnicos, burocratas e políticos	A composição do plenário majoritariamente por burocratas e gestores públicos aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocráticas.

Fontes: Portaria 452/2011 do Ministério do Meio Ambiente; Lei 6.938/1981; website do CONAMA; observação de reuniões e entrevistas, conforme estabelecido na introdução e no Item 1.

Quadro 4. Elementos estabelecadores de dialogismo para o CNS

D	Critério	Descrição - CNS
Filosofia de gestão	Considera diversos referenciais	A paridade de representação entre usuários, trabalhadores e gestores do Sistema Único de Saúde, bem como variedade de origens previstas para os cidadãos engajados, contrasta com a ausência de representantes governamentais externos ao setor saúde no Plenário.
	Negociadora	A organização aberta do debate permite a discussão de controvérsias. A correlação de forças entre representantes, favorecendo os usuários do sistema, permite que as tomadas de decisão sejam realizadas de modo negociado.
	Cidadão orienta o debate	O cidadão pode orientar o debate, que passa por mesa diretora antes da inserção. Os cidadãos podem, inclusive, participar da mesa diretora. As atividades de praxe do Conselho (coordenação de conferências, fiscalização do orçamento público setorial, participação no planejamento governamental setorial), tornam o debate, muitas vezes, procedimentalizado – nesses casos, dificultando o protagonismo cidadão.
Modelo Organizacional	Tendente à horizontalidade	A lógica de senioridade, tão relevante para os espaços burocráticos, se replica nas arenas. A relevância atribuída a conhecimentos técnicos sobre os modos de funcionamento do próprio Conselho, por exemplo, limitam a produção de dinâmicas mais horizontais.
	Diversidade	A presença de gestor estadual e de gestor municipal se soma aos seis representantes do Ministério da Saúde para a composição da representação governamental em Plenário, inexistindo representação governamental externa ao setor saúde. Há, entretanto, a consideração do setor produtivo, de diversas origens profissionais entre os trabalhadores (do setor) e diversas identidades consideradas na composição da representação de usuários – que conta com associações de pacientes e também grupos organizados conforme identidade e classe trabalhista.
	Independência de grupos	Antes que independência, há uma lógica de interdependência entre grupos que fortalecem ou desfazem compromissos de coalizões conforme a convergência entre o conteúdo das pautas apresentadas pelos pares e a orientação política vigente da instituição representada.
	Transparência e traceabilidade	Há disponibilidade online de atas de reuniões de plenário e de documentos produzidos pelo Conselho. O uso de atas, antes que de transcrições, dá opacidade a parte das discussões. De outro lado, as reuniões de plenário podem ser acompanhadas pelo público presencialmente ou em transmissões online. Atas de reuniões de Comissões Intersetoriais e da Mesa Diretora não são disponibilizadas para consulta.
	Repetição de interações	Há alto grau de repetição de interações, considerando que as reuniões de plenário são mensais.
	Clareza de regras de organização	As regras claramente são estabelecidas e disponibilizadas no regimento interno, em documentos assessoriais mencionados pelo regimento e/ou no website do conselho.
Substrato técnico	Conhecimentos jurídicos	A Secretaria Executiva do Conselho conta com um conjunto de assessores e o Ministério da Saúde também afere um Departamento de Apoio à Gestão Estratégica e Participativa que dão suporte à composição das normas e outras ações.
	Conhecimentos científicos	A composição do plenário por burocratas e gestores públicos com formação na área de saúde, bem como por representantes de instâncias não-governamentais de caráter regional e nacional aponta para a garantia da qualidade de competências tecno-científicas.
	Conhecimentos práticos de leigos	A composição paritária do plenário, com 50% de representação de usuários eleitos e que atingem aos critérios estabelecidos em regimento (atuação em, pelo menos, um terço das unidades da Federação e três regiões geográficas do País) permite a consideração de conhecimentos práticos de leigos.
	Conhecimentos práticos de gestores, técnicos, burocratas e políticos	A composição do plenário com burocratas e gestores públicos aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocráticas.

Fontes: Decreto Nº 5.839, de 2006; Resolução CNS 333, de 2003; Resolução CNS nº 407, de 12 de setembro de 2008; Resolução CNS 435, de 2010; Resoluções CNS 516 a 532, de 2016; website do CNS; observação de reuniões e entrevistas, conforme estabelecido na introdução e no Item 1.

Quadro 5. Elementos estabelecadores de dialogismo para o CNDH

	Critério	Descrição - CNDH
Filosofia de gestão	Considera diversos referenciais	A presença de dois, entre onze, representantes da sociedade civil necessariamente oriundos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Conselho Nacional de Procuradores da República, torna a composição (que tem entre seus representantes governamentais atores do Ministério da Justiça e Cidadania, Ministério de Relações Exteriores, Defensoria Pública, Ministério Público, do Senado e da Câmara dos Deputados) tendente à racionalidade jurídica.
	Negociadora	A organização aberta do debate permite a discussão de controvérsias. A proposta de paridade entre representantes incentiva a tomada de decisão de modo negociado.
	Cidadão orienta o debate	O cidadão pode orientar o debate, que passa formalmente pela Coordenação do Conselho (vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania), antes da inserção de pauta.
Modelo Organizacional	Tendente à horizontalidade	A presença de um representante do serviço público entre os representantes da sociedade civil envia a previsão de paridade, de modo a favorecer maior representatividade para os representantes governamentais.
	Diversidade	A possibilidade de presença de atores externos à Secretaria Especial de Direitos Humanos na representação do Poder Executivo, a previsão de participação do poder legislativo e de nove representantes eleitos da sociedade civil, antes que indicados, aponta para a diversidade atorial.
	Independência de grupos	Antes que independência, há uma lógica de interdependência entre grupos que fortalecem ou desfazem compromissos de coalizões conforme a convergência entre o conteúdo das pautas apresentadas pelos pares e a orientação política vigente da instituição representada.
	Transparência e traceabilidade	Há previsão de disponibilidade online de atas de reuniões de plenário e de documentos produzidos pelo Conselho. O uso de atas, antes que de transcrições, dá opacidade a parte das discussões. As reuniões de plenário são abertas ao público. Nem sempre as atas e documentos estão efetivamente disponibilizadas online. Atas de reuniões de Comissões Intersetoriais não são disponibilizadas para consulta.
	Repetição de interações	Há alto grau de repetição de interações, considerando que as reuniões de plenário são mensais.
	Clareza de regras de organização	As regras são estabelecidas e disponibilizadas no regimento interno, em documentos assessórios mencionados pelo regimento e em rituais de atuação documentados de forma mais difusa (caso das práticas de visitas técnicas chamadas por "missões").
Substrato técnico	Conhecimentos jurídicos	A composição orienta para a predominância da racionalidade jurídica.
	Conhecimentos científicos	Os conhecimentos jurídicos são prioritários a outras formas de conhecimentos científicos.
	Conhecimentos práticos de leigos	A composição por cidadãos engajados em iniciativas da sociedade civil, à exceção da previsão de representante do Conselho Nacional de Procuradores e do indicado da OAB, prevê a consideração de conhecimentos práticos de leigos.
	Conhecimentos práticos de gestores, técnicos, burocratas e políticos	A composição do plenário com burocratas, gestores públicos e legisladores aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocráticas.

Fontes: Lei 12.986/2014; website do CNDH; observação de reuniões e entrevistas, conforme estabelecido na introdução e no Item 1.

O CNDH é exemplar na consideração de múltiplos referenciais, por prezar tanto pela diversidade setorial temática governamental como pela presença de grupos identitários militantes dos direitos humanos. Diferentemente das outras duas arenas, o discurso científico não é tão central, por estabelecer-se justamente no âmbito da garantia de direitos e da abrangente orientação ética em prol dos direitos humanos. Apesar da interface virtual do Conselho ser menos atualizada e completa em comparação com o CONAMA, o dialogismo interno ao Conselho é bastante alto, conforme fica claro no Quadro 5.

É a possibilidade de composição multiatorial prevista em regimento que confere a presença de diversos referenciais na dinâmica conselhistas. As orientações desses meta-instrumentos regimentais permitem que a produção dos principais produtos dos conselhos, (quais sejam, suas resoluções, moções, recomendações e outras normas sociotécnicas), possam considerar distintos interesses, valores e estratégias. Efetivamente, também importa que os instrumentos prevejam a capacidade de participação em esferas diretivas da arena. Conforme dissemos, o dialogismo está conferido em maior grau no CNS e no CNDH e em menor grau no CONAMA. Ainda assim, é possível perceber nas três arenas que a multiatorialidade permite que os processos de negociação e reinscrição deliberativa possam atingir por vezes o que os próprios conselheiros percebem por transversal: o que está além da caixinha e não é setorial, precisa conversar, passa por outro tema.

4. Considerações finais

Em suas especificidades, percebemos tendências mais ou menos abertas à participação da sociedade civil, à burocratização e à composição de nexos com outros setores e instituições, considerando uma diversidade de âmbitos de poderes, esferas federativas e temáticas. Em análise dos regimentos dos três conselhos, pudemos destacar a importância da filosofia de gestão e da composição das instâncias. Como dissemos, a composição é o traço mais marcante do regimento, pilota a filosofia da gestão e afeta as demais dimensões do instrumento de ação pública. A composição do CNS e do CNDH é bastante aberta à participação societária, por seu caráter paritário, ainda que, o CNS não conte com representação governamental externa ao setor saúde, apresentando baixa capacidade de articulação transversal em suas reuniões de plenária, e delegando a articulação a ações informais ou às suas Comissões assessoras. No extremo oposto, o CONAMA convida dezenas de *experts* de setores externos, mas não se preocupa em estabelecer regimentalmente a paridade entre representantes da sociedade civil, do setor produtivo e do governo.

Ao portarem uma forma concretizada de saber sobre o poder social, as normas produzem efeitos e exprimem as características das relações entre os atores, e apesar de comumente se apresentarem como neutras e técnicas, possuem uma orientação política - que pode ser mais ou menos democratizante. Os regimentos internos analisadosse apresentam justamente como normas sociotécnicas relevantes, meta-instrumentos de ação, e explicitam as três dimensões constitutivas de instrumentos que destacamos anteriormente: são, em si mesmos, substratos técnicosconformadores da ação; apontam para a filosofia de gestão das instâncias, ao estabelecerem objetivos e finalidades dos conselhos; e delimitam o modelo organizacional dos conselhos, ao desenharem suas estruturas, competências e articulações possíveis, considerando as composições de representações.


Retomando a constituição dos fóruns híbridos como espaços dialógicos de definição de problemas e demandas sociais e produção de normas sociotécnicas orientadoras das intervenções estatais, observa-se que, além composição definida regimentalmente, outros elementos promovem diferenças entre os conselhos e sua capacidade de construção de saberes dialógicos e em relação: a construção do coletivo, a orientação cidadã

do debate, a horizontalidade, a repetição das interações e os conhecimentos práticos de leigos são elementos inter-relacionados que influenciam o grau de dialogismo dos conselhos. Estes elementos caracterizam a presença da sociedade civil nos debates, sendo, portanto, essenciais para a consecução de um processo democrático cuja ação pública seja de fato participativa e expressa no meta-instrumento (regimento interno) de cada conselho. A fraca presença destes elementos (como verificado no CONAMA) pode resultar em dificuldades de gerar normas sociotécnicas que apresentem caráter transversal e democrático e enfrentem adequadamente os problemas e desafios sociais contemporâneos.

Resta como agenda de pesquisa enfrentar aquilo que se estabelece nas reuniões de plenário e de conferências, em especial a partir da tensão exposta nas demandas de representantes de organizações da sociedade civil. A distância entre representantes da sociedade civil e seus representados é um limitador das capacidades das instâncias, conforme algumas entrevistas revelaram. Instrumentos garantidores da accountability seriam bem-vindos a esses fóruns híbridos. E entre os desafios à efetividade da transversalidade da ação pública participativa, está o alcance limitado de projetos de interfaces participativas, que corresponderia ao desajuste entre os referenciais, à fragilidade das relações entre os âmbitos setoriais, híbridos e global. Certamente, para validar esta afirmação hipotética, a pesquisa precisa ser ampliada e aperfeiçoada.

A relação da temática do conselho com os conhecimentos práticos dos atores que representam a sociedade civil é outro ponto que merece maior investigação. Os saberes legítimos a um determinado campo fazem parte de referenciais globais, mas também constituem os referenciais setoriais e híbridos e articulam-se em lógicas de ação que podem reduzir o dialogismo do fórum híbrido. No caso do CONAMA, a expressão elevada de conhecimentos científicos aliada a baixa possibilidade de expressão dos conhecimentos práticos de leigos, parece ser um fator importante para verificar menor grau de dialogismo nesse Conselho do que nos outros dois.

Os resultados possíveis da ação pública de conselhos, todos referentes à propagação de seus referenciais de ação, se relacionariam a um projeto político democratizante que esteve em curso no governo federal entre 2003 e 2016, e que por alguns é percebido como um projeto "em risco". Em agosto de 2016, a presidenta eleita no país foi definitivamente afastada de seu cargo pelos senadores, em um regime formalmente instituído por presidencialista, devido a um chamado crime de responsabilidade. Se os processos democráticos deliberativos brasileiros são complementares à democracia representativa e assessoram o poder executivo, no caso dos Conselhos Nacionais, esses são vinculados justamente ao poder executivo federal. Os caminhos a serem tomados daqui em diante nessas instâncias, e mesmo sua capacidade de permanência, ainda não estão claros.

Mesmo que de maneira incompleta, tem sido possível perceber que os referenciais híbridos e os instrumentos que vêm se constituindo para temas específicos objetos de ação transversal, elaboram e são elaborados por processos que despertam o interesse de análise, em especial por serem palcos de projetos de contra-hegemonia (e de suas controvérsias). E é justamente esse pulular de iniciativas de cunho específico e de sentidos híbridos que estão sendo estudados pela pesquisa em curso, observando o papel dos instrumentos de ação pública e as considerações ora compartilhadas. 

Referencias

- Abers, Rebecca; Serafim, Lizandra; Tatagiba, Luciana. 2014. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, p. 325-357.
- Almeida, Carla, Tatagiba, Luciana. 2012. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 109, São Paulo.
- Almeida, Carla; Cayres, Domitila Costa; Tatagiba, Luciana. 2015. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, n. 94, p. 255-296.
- Andrade, Jackeline Amantino de. 2011. Formação estratégica: as políticas públicas a partir das práticas. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)*. v.10, n.1, pp. 47-63.
- Bhabha, Homi. 1998. *O local da cultura*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*.
- Brasil. 2006. Decreto 5.839/2006. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde - CNS e dá outras providências. Brasília, 11 de Julho de 2006.
- _____. Lei 378/1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 1937.
- _____, Lei 4.319/1964. Cria o conselho de defesa de direitos da pessoa humana. Brasília, 16 de Março de 1964.
- _____. Lei 6.938/1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 31 de agosto de 1981.
- _____. Lei 12.986/2014. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH. Brasília, 2014.
- _____, CNDH. *Caderno de Propostas. 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos*. Brasília, 2016.
- _____, Ministério da Saúde, CNS. Resolução nº 333, de 04 de novembro de 2003. Brasília, 2008.
- _____, Ministério da Saúde, CNS. Regimento Interno do Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 407, de 12 de setembro de 2008. Brasília, 2008.
- _____, Ministério da Saúde, CNS. 2010. RESOLUÇÃO Nº 435, DE 12 DE AGOSTO DE 2010. Altera artigos do Regimento do Conselho Nacional de Saúde, referentes às Comissões Intersetoriais. Brasília.
- _____, Ministério do Meio Ambiente. Portaria MMA no 452. 2011. Regimento interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente, *Diário Oficial da União*, 17 de Novembro de 2011.

- Brugué, Joaquim; Canal, Raúl; Payá, P. 2015. "Inteligencia administrativa para abordar problemas malditos? El caso de las comisiones interdepartamentales". En: *Gestión y Política Pública*. México, Volumen XXIV . Número 1 .
- Callon, Michel; Lascoumes, Pierre; Barthe, Yannick. 2009. *Acting in an Uncertain World. An Essay on Technical Democracy*. MIT ed, Cambridge.
- Callon, Michel; Rip, Aire. 1996. *Humanos, no humanos: moral de uma coexistência*. In: Theys, Jacques; Kalouira, Bernard (org). *La Tierra Ultrajada: los expertos son formales*. Fondo de Cultura Economica. Ciudad de Mexico. Pp. 111-123.
- CONAMA. 2016. Site oficial do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/> . Acesso entre 15 Abril de 2015 e 14 de agosto de 2016.
- CNS.2015. Relatório Nacional Consolidado da Etapa Estadual. 15ª Conferência Nacional de Saúde. Brasília, 01 a 04 de dezembro de 2015.
- Costa, Maria Dalva Horácio da. 2010. *Serviço social e intersectorialidade: a contribuição dos assistentes sociais para a construção da intersectorialidade no cotidiano do Sistema Único de Saúde*. UFPE, Recife.
- De Andrade, Luiz Odorico Monteiro de. 2006. *A saúde e o dilema da intersectorialidade*. Hucitec ed, São Paulo.
- Fava, Virgínia Maria Dalfior; Quinhões, Trajano Augusto. 2010. *Intersectorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família*. *Revista do Serviço Público*. Brasília 61 (1): 67-96 Jan/Mar 2010.
- Foucault, Michael. 2004. *Microfísica do Poder*. Trad. Roberto Machado. Coletivo Sabotagem Ed.
- Graf, Roberta. 2005. *Política ambiental transversal: Experiências na Amazônia brasileira*. Tese (doutorado) UNICAMP, Campinas.
- Halpern, Charlotte; Lascoumes, Pierre; Le Galès, 2014. Patrick. *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*. Presses de Sciences Po.
- Hatchuel, Armand.2005. "Towards an epistemology of collective action: management research as a responsive and actionable discipline", en: *European Management Review*, v. 2, n. 1, p. 36-47,
- Hevia, Felipe J. 2006. *Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina*. en: *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, p. 367-398.
- Hood, Christopher C.; Margetts, Helen Z. 2007. *The tools of government in the digital age*. Palgrave Macmillan.
- Junqueira, Luciano. 1998. "Descentralização e Intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal". en: *Revista de Administração Pública (RAP)*. R.J. Fundação Getúlio Vargas, n.32(2).
- Junqueira, Luciano A. P.; Inojosa, Rose M.; Komatsu, Suely.1997. *Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*. In: *XI Concurso de Ensayos del CLAD: El*

Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones. Caracas.

Labatut, Julie; Aggeri, Franck; Girard, Nathalie. Discipline and change: How technologies and organizational routines interact in new practice creation. *Organization Studies*, v. 33, n. 1, p. 39-69, 2012.

Lascoumes, Pierre; Le Galès, Patrick. 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, _____ . 2007. Introduction : Understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21. _____ . 2012. *Sociologia da ação pública*. EDUFAL, Maceió, 2012.

Latour, Bruno. 2012. *Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede*. Salvador: Edufba.

Monosalvas, Margarita. 2014. "Buen vivir o sumak kaway. En busca de nuevos referenciales para la acción pública en Ecuador" en: *Íconos, Revista de Ciências Sociais*. FLACSO. Quito, maio de 2014.

Muller, Pierre. 2013. *Les Politiques Publiques*. Presses Universitaires de France « Que sais-je », 10^a édition. Paris.

Pires, Roberto Rocha (org) 2011. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Coleção Diálogos para o Desenvolvimento, volume 7. IPEA, Brasília, .

Pires, Roberto Rocha; Vaz, Alexandre. 2012. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais*. Texto para discussão 1707 IPEA, Brasília.

Reinach, Sofia. 2013. "A "transversalidade" brasileira: uma construção própria que vai além das influências internacionais". en: *Fazendo Gênero* 10. Florianópolis.

Rezende, Mônica de. 2013. *A articulação educação-saúde (AES) no processo de formulação das políticas nacionais voltadas para a formação de nível superior dos profissionais de saúde*. Orientadora: Baptista, Tatiana Wargas de Faria. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro.

Santos, Boaventura de Sousa. 2008. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo, Ed. Cortez.

SEDH. CNDH. 2016. Site oficial da Secretaria Especial de Direitos Humanos. Conselho Nacional de Direitos Humanos. <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh> . Acesso entre 15 de janeiro de 2015 e 14 de agosto de 2016.

Serra, Albert. 2005. La gestión transversal: expectativas y resultados. *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, n. 32, 2005.

Stiegler, Barbara. 2003. *Género, poder y política: 10 preguntas y respuestas sobre el concepto de "gender mainstreaming"* / Barbara Stiegler - [Electronic ed.]. Text Literaturverz. S. 48-50. Electronic ed, Bonn:FES Library. Acesso em 03 de janeiro de 2016.

Sobre el autor(a) o autores/About the author(s)

Fernanda Natasha Bravo Cruz é mestra em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Realiza doutorado interdisciplinar em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional e atua como professora substituta no curso de Gestão de Políticas Públicas na Universidade de Brasília (UnB).

Dorianana Daroit é mestra e doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), bacharel em Engenharia Química pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Professora adjunta da UnB, atua no Departamento de Administração e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, neste último também enquanto coordenadora..

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515