

Por uma etnografia da dinâmica política dos conselhos setoriais.

Eduardo Eduardo Moreira da Silva.

Cita:

Eduardo Eduardo Moreira da Silva (2010). *Por uma etnografia da dinâmica política dos conselhos setoriais*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/578>

Por uma ‘etnografia’ da dinâmica política dos Conselhos Setoriais: aprendizados de um estudo de caso

Eduardo Moreira da Silva¹

1) Introdução

O objetivo do trabalho é apresentar as contribuições da *observação participante* das reuniões plenárias e das comissões temáticas para o aprimoramento e qualificação das técnicas até então utilizadas para o estudo dos conselhos setoriais. Nos últimos vinte anos tais instituições se difundiram pelos quatro cantos do Brasil. Paralelamente emergiu também uma ampla agenda de pesquisas que busca apreender a dinâmica de funcionamento dessas instituições e os seus impactos, no sistema político como um todo, nas políticas públicas em particular, e até mesmo na cultura política do país.

Diversas metodologias têm sido utilizadas. Inicialmente, estudos de caso dos conselhos de cidades do sul e do sudeste brasileiros. A seguir, estudos comparados em cidades de grande porte (AVRITZER, 2007, FUKS e PERISSINOTTO, 2006), incluindo pesquisas de regiões metropolitanas (AZEVEDO e ANASTASIA, 2003, SANTOS JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004, p.13).

Mais recentemente, pesquisas comparativas ou não que buscam entender a dinâmica do processo de representação política da sociedade civil nestes espaços (ABERS e KECK, 2007, AVRITZER, 2007, LAVALLE, HOUTZAGUER e CASTELO, 2006, LÜCHMAN, 2007, PINTO, 2004). Até mesmo os estudos sobre cultura política têm utilizado o *survey* como importante técnica de coleta de dados, combinados com a *pesquisa documental* das leis de criação, regimentos internos e atas das reuniões plenárias (CORTÊS DE LIMA e BITOUN, 2004).

Apresentamos um relato da *observação participante* realizada na comissão de orçamento e finanças e na reunião plenária de um conselho em particular: o CEDCA (Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais). Apesar de centrarmos nossa análise em um único caso, e dentro dele, em apenas duas reuniões, uma da comissão e outra plenária, pretende-se indicar que a observação *in loco*, principalmente das comissões temáticas, qualifica e aprimora as metodologias de análise documental das leis,

¹ Doutorando em Ciência Política na UFMG e pesquisador do Projeto Democracia Participativa(Prodep).

regimentos e atas das reuniões plenárias que tem sido utilizadas para o estudo dessas instituições.

Por um lado, a presença do pesquisador nas reuniões traz dificuldades por ser um processo que demanda muito mais tempo e recursos para o seu desenvolvimento e só pode cobrir temporalidades posteriores ao início da pesquisa. Por outro, somente por meio da *observação participante* podem ser captadas as nuances dos processos deliberativos e representativos dos conselhos, tais como as decisões tomadas no momento do cafezinho e da água, do almoço ou no processo de deliberação no interior das comissões, que não constam em atas.

2) A emergência dos Conselhos Setoriais no Brasil

Os Conselhos Setoriais ou de Políticas Públicas se expandiram rapidamente no Brasil, principalmente durante os anos 1990. Em 2001, uma pesquisa realizada pelo IBGE na totalidade (5560) dos municípios brasileiros identificou um total de 32430 Conselhos Municipais de Políticas Setoriais (PESSANHA, CAMPAGNE e MATOS, 2006, p.9). A principal razão para a disseminação dessas instituições foram os requisitos legais instituídos por legislações ordinárias, que regulamentavam artigos específicos da constituição de 1988. Esse arcabouço legal condicionou o repasse de verbas de determinadas áreas de políticas, da União para os Estados e os Municípios, à existência e ao funcionamento dos conselhos e dos Fundos a eles vinculados. Assim foi estabelecido para a área da Saúde, da Assistência Social e da Criança e do Adolescente.

Na primeira Saúde, por exemplo, vários prefeitos² criaram os conselhos com o objetivo principal, dentre outros, de receber recursos do Sistema Único de Saúde para a prestação de serviços à comunidade. Côrtes (2002, p.34, nota 1) nos mostra que

“[p]ara receber recursos financeiros federais, as secretarias estaduais e municipais deveriam ter: (1) fundo de saúde, (2) conselho de saúde, (3) plano de saúde, (4) relatório de gestão, (5) considerável contrapartida de recursos financeiros oriundos dos orçamentos próprios destinados à função saúde, (6) plano de cargos e salários”

O Estado brasileiro, nas três esferas de governo, passou a se transformar com a legislação instituída pela Constituição de 1988 e pelas legislações ordinárias subsequentes, responsáveis pela criação dos conselhos. Tal transformação se relaciona principalmente à instituição de canais permanentes de incorporação política dos governados aos processos

² O novo pacto federativo advindo da Carta Magna de 1988 deu centralidade aos municípios no processo de implementação das políticas públicas, sobretudo na prestação de serviços. Para mais informações sobre o tema da *descentralização* ver Fleury(2006, 2007).

decisórios. Anteriormente, as políticas públicas eram formuladas por técnicos governamentais, pelos legisladores e membros do poder executivo, ou seja, no interior do próprio Estado³.

O governo militar iniciado em 1964 cerceou violentamente a participação política. No período de transição para o regime democrático, movimentos sociais e organizações da sociedade civil se mobilizaram em torno das mais diversas causas e conseguiram se articular com os deputados da Assembléia Nacional Constituinte para inserir na Carta Magna instrumentos de participação direta da população na produção das decisões políticas (Whitaker *et ali*, 1989). Foram instituídos o *referendo*, o *plebiscito* e a *iniciativa popular de lei* como mecanismos de participação direta da população nas decisões. Além disto, o regime político brasileiro foi definido a partir da conjugação dos mecanismos representativos e participativos. Artigos da constituição relativos à área da Saúde, da Educação, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente e do Meio Ambiente sugeriram a necessidade de participação da população na produção das decisões.

O formato dos conselhos não é nenhuma novidade no sistema político brasileiro. Segundo Cunha e Pinheiro(2009, p. 142) “registra-se a existência de conselhos como meio de apoio ao exercício do poder político desde 1822, com a criação do Conselho de Estado, que visava conciliar interesses das elites políticas e econômicas da época”.

Durante a ditadura militar brasileira (1964-1985) o formato dos conselhos também foi adotado, como demonstram Azevedo e Anastásia (2002, p.83). Os autores destacam, no entanto, pelo menos três diferenças significativas dos conselhos setoriais do período militar em relação aos atuais. Os primeiros foram criados pelo poder executivo, ao passo que foi a Constituição de 1988 que instituiu os conselhos atuais. A segunda diferença é que os conselhos do regime militar eram apenas consultivos e propositivos, enquanto os atuais são deliberativos e têm a atribuição de fiscalizar a execução das políticas. A terceira diferença é a composição e a seleção dos membros do conselho. Os conselhos do período autoritário eram formados pela indicação do governador (tratava-se de conselhos estaduais), ao passo que os atuais são eleitos por entidades da sociedade civil que têm, geralmente, uma representação paritária em relação aos representantes do Executivo.

3) As pesquisas sobre os conselhos setoriais no Brasil

³ A literatura de políticas públicas distingue duas possíveis origens de demandas para a formulação de políticas, àquelas originárias da sociedade(*inputs*) e àquelas originárias do próprio sistema político (*withinpus*). Esta segunda predominou fortemente no Brasil por muitos anos.

Os primeiros estudos realizados sobre os conselhos de políticas setoriais brasileiros buscaram identificar e caracterizar o público que participava destes espaços, quais eram as principais atribuições dos conselheiros e técnicos do conselho, bem como a dinâmica política que ali se desenvolvia. Ao longo da década de noventa uma série de estudos de caso foram realizados com este objetivo, como nos mostra a sistematização dessas diversas pesquisas feita por Tatagiba (2002). Esta autora priorizou, nesse artigo, “reunir uma literatura que tem estudado os conselhos para tentar produzir, a partir das semelhanças e afinidades, as generalizações possíveis” (TATAGIBA, 2002, p.56). A autora buscou identificar: os principais temas/problemas, as variáveis mais privilegiadas, o tipo de avaliação predominante sobre os conselhos e sua atuação política (TATAGIBA, 2002, p.56).

Há um argumento muito presente em várias análises sobre a participação da sociedade, no qual se pretende articular a democratização do processo deliberativo com a eficácia dos resultados, sendo que o primeiro elemento aparece como uma condição do segundo. Esta condição se viabilizaria com o governado exercendo um papel mais efetivo de fiscalização e controle sobre governantes e burocracias. Estando “mais próximo do Estado”, o governado poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição das prioridades na alocação dos recursos públicos (TATAGIBA, 2002, p.47).

Buscando testar a consistência desse argumento, Côrtes (2006) apresenta o seguinte questionamento: como os fóruns participativos afetam a formulação e implementação das políticas públicas? A autora realiza um consistente balanço da literatura que trata desses fóruns e visualiza duas respostas diferentes à pergunta, que são categorizados em dois grandes grupos. O primeiro deles seria o dos *céticos*, que desconfiam das possibilidades desses fóruns democratizarem a gestão das políticas públicas e vêem com parcimônia a legitimidade dos participantes, acusando uma assimetria de recursos (políticos e econômicos) que impede o acesso universal à participação (CÔRTEZ, 2006, p.16-7). O segundo grupo, dos *otimistas*, é mais numeroso e ressalta a democratização da gestão pública provocada pelo funcionamento destes fóruns.

A despeito dos autores terem uma visão otimista a respeito dos efeitos democratizadores e positivos no que toca a noção de *governança*⁴, eles não partilham de uma mesma interpretação a respeito da natureza dos fóruns participativos e de quais são os

⁴ Definida por Côrtes como: “articulação entre gestores, burocracias governamentais, interesses dos trabalhadores, usuários e beneficiários de políticas públicas com relação à *responsiveness* e *accountability* dos governos” (2006, p.16, *tradução nossa*).

interesses sociais ali representados. Uma vertente dos otimistas entende que os fóruns participativos promovem uma integração da arena pública ao propiciar a expressão dos interesses gerais defendidos pelos movimentos sociais e organizações civis. A outra vertente de otimistas concebe os fóruns participativos como o *lócus* da representação *neocorporativa* de interesses, por incorporar demandas de clientelas e trabalhadores, ou seja, grupos de interesses que representam demandas particulares, específicas, e não universais como defendem os autores da primeira vertente. (CÔRTEZ, 2006, p.17).

Aderir a este ou àquele ponto de vista, é sempre uma opção normativa e pode ser sintetizada nos seguintes termos: *quem* ou *quais* interesses *devem* ser “representados” pelos membros da sociedade civil que têm assento nos fóruns participativos? Côrtes (2006) nos mostra que a resposta à pergunta, mesmo não sendo diretamente condicionada, é fortemente influenciada pela adesão prévia dos pesquisadores aos pressupostos teóricos que guiam suas análises desses fóruns. Assim, o grupo dos *otimistas*, que produziram os estudos mais numerosos e influentes, mobiliza o paradigma habermasiano para entender a dinâmica dos fóruns participativos e encontra como resultado principal de suas pesquisas a capacidades destas instituições em promover políticas públicas *universalistas*.

Sem reducionismos, é necessário reconhecer que pesquisas são orientadas por teorias, que podem ser corroboradas ou refutadas empiricamente. A pluralidade de enfoques dos estudos analisados por Côrtes (2006) nos mostra que perspectivas teóricas diferentes iluminam aspectos diferentes de um mesmo objeto empírico. É exatamente por esta razão que tanto os *céticos* quanto os dois grupos de *otimistas* podem apontar com precisão as inconsistências ou dimensões negligenciadas pelas pesquisas de analistas que adotam perspectivas teóricas diferentes das suas.

Resumindo, toda pesquisa implica uma série de escolhas e decisões que devem ser tomadas desde o seu início. Como sustentam Almeida e Cunha (2009, p.61) “talvez a primeira delas esteja relacionada à forma como se pretende abordar o objeto de estudo, ou seja, se vamos utilizar algum referencial teórico existente para balizar o nosso trabalho ou se vamos construir conhecimento a partir do próprio objeto”. Nas ciências humanas é muito difícil trilhar o segundo caminho, e parece ser exatamente este o motivo das autoras começarem a frase utilizando a palavra *talvez*, que sugere ao leitor um questionamento ou dúvida e não uma afirmação peremptória. Almeida e Cunha (2009, p.62) justificam assim a escolha que fizeram: [n]ossa opção tem sido a utilização da *teoria democrática deliberativa* como referência para o estudo dos conselhos, uma vez que muitos deles têm função deliberativa, ou

seja, não só debatem como também decidem sobre forma e conteúdo das políticas às quais se vinculam”.

Almeida e Cunha (2009) demonstram como os pressupostos teóricos normativos do modelo democrático deliberativo, que emerge na literatura a partir da década de setenta do século passado, são passíveis de verificação empírica, a partir do desenho de pesquisa adotado pelo grupo que integram⁵. As autoras mostram que “existem diferentes técnicas de pesquisa capazes de se adequar à análise da deliberação, como por exemplo, observação participante, grupo focal ou análise documental”(Almeida e Cunha, 2009, p. 65-6). É feita a opção pela última sob a justificativa de que as atas das reuniões plenárias dos conselhos tem se apresentado como um importante recurso e fonte de dados, pois registram os atos de fala e os discursos políticos dos atores que participam dos conselhos setoriais. Esta opção metodológica possibilitou um amplo estudo comparativo os conselhos setoriais distribuídos em municípios de todas as cinco regiões brasileiras (Avritzer, 2007, 2010 no prelo).

A opção pela análise documental das atas e entrevistas com os conselheiros tem sido adotada pela maioria das pesquisas que têm pretensões comparativas significativas. O principal mérito das comparações realizadas é possibilitar a interpretação das variações ou regularidades na dinâmica dos conselhos de um município em relação a outros. Se compararmos a produção oriunda das pesquisas mais recente sobre os conselhos com os primeiros estudos com caráter mais descritivo dessas instituições é possível constar um aprimoramento significativo.

Uma dimensão ainda não pesquisada nos estudos mais recentes é dinâmica de funcionamento das câmaras técnicas ou temáticas que fazem parte de inúmeros conselhos. No intuito de iniciar uma análise nessa direção, realizamos um estudo de caso sobre o CEDCA-MG(Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente). Primeiramente é preciso lembrar que a *observação in loco* visa iluminar dimensões do processo político dos conselhos que geralmente não estão registradas por meio das atas.

Tomemos um exemplo para deixar mais claro o argumento. Na ata da reunião plenária do dia 19 de novembro de 2009, foi proposto pela presidente do conselho a celebração de dois convênios, um para a elaboração de um livro sobre a História Social da Criança e do Adolescente em Minas Gerais e outro para preparar o Boletim Informativo do conselho. O

⁵ Projeto Democracia Participativa (Prodep), coordenado pelo Prof. Leonardo Avritzer do Departamento de Ciência Política da UFMG.

presidente da Comissão de Orçamento e Finanças⁶ (COF) do conselho manifestou o seu apreço pela iniciativa, mas ressaltou que COF não recebeu nenhum dos dois projetos para serem analisados. Assim como as demais propostas, afirma ser necessário o encaminhamento do projeto em formulário próprio e com três orçamentos para que a comissão tenha condições de deliberar e julgar os projetos em seu mérito e pertinência legal. A presidente afirma que os dois projetos foram aprovados pelo mérito na comissão de Políticas Públicas, mas realmente não foi enviado para a COF. Após um longo debate, do qual participaram outros conselheiros, a proposta foi aprovada *ad referendum*⁷ por 7 votos favoráveis e seis contrários.

A plenária do conselho concedeu à SEDESE (Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais⁸) uma autorização para fazer a tramitação necessária para celebrar os dois convênios, que deveriam ser concretizados até o dia 12 de dezembro, data limite para a utilização dos recursos do orçamento do ano corrente para a finalidade desejada. Assim foi feito e a SEDESE celebrou os dois convênios.

Participamos da reunião da Comissão de Orçamento e Finanças quando os dois projetos entraram para a tramitação. O conselheiro responsável pela apresentação dos projetos informou que os respectivos convênios já tinham sido concluídos e o empenho dos recursos financeiros também realizados. A informação foi acolhida com muita polêmica, uma vez que a análise da comissão acerca da possível rejeição dos projetos implicaria num problema jurídico de difícil solução, uma vez que as instituições já tinham sido contratadas e os recursos empenhados. Um dos conselheiros expressou o tamanho do problema assim: “Nossa!! porque fizemos um trem desse!!!” Se o plenário foi soberano e decidiu isso não podemos revogar, pois implica o cancelamento do convênio. Foi aprovado *ad referendum* das comissões. (sic).

Depois de uma longa discussão os membros da comissão decidiram o seguinte: solicitariam do setor jurídico da SEDESE uma cópia dos dois processos para fazer uma análise no dia seguinte, 30 minutos antes do início da última reunião plenária do ano. Assim fizeram. Quando chegamos para participar da reunião plenária, três dos membros da COF tomavam café e discutiam os possíveis encaminhamentos para a questão problemática. Durante a reunião, a cada intervalo, eles se reuniam novamente para discutir o caso. Na

⁶ Há outras 3 comissões no CEDCA: a de Políticas Públicas, a de Medidas Sócio-educativas e, por fim, a de apoio aos Conselhos Municipais e Tutelares.

⁷ Significa que a plenária aprovou, mas o projetos deveriam retornar aprovação definitiva após tramitar regularmente pelas comissões.

⁸ Nesta secretaria está localizada a Coordenadoria Especial da Política Pró-Criança e o Adolescente, responsável pela implementação e monitoramento de aproximadamente 11 programas da política da criança e do adolescente no Estado de Minas Gerais. A gestora dessa coordenadoria ocupou a presidência do CEDCA no ano de 2009.

reunião da comissão(COF) pudemos acompanhar todo o processo de discussão e deliberação. Mas toda a discussão realizada no dia seguinte exigiu uma estratégia diferenciada. Buscávamos nos aproximar do grupo o bastante para captar o teor da conversa, mas distante o suficiente para não ser percebido como intruso no grupo que se reunia a parte dos demais membros do conselho.

No momento em que a decisão foi produzida pela plenária, todo o processo deliberativo já tinha acontecido nos momentos dos intervalos da reunião. A ata da reunião plenária praticamente repete alguns embates que perduraram durante o processo, principalmente a divergência entre a presidente do conselho, que lançou as propostas, e o presidente da COF, que exigia o respeito às regras estabelecidas pelo CEDCA para a aprovação das propostas. A decisão final do conselho foi a de adiar para o ano seguinte a realização das duas propostas.

Com base nas informações descritas, fica claro que a única forma de captar a nuance do projeto decisório seria a *observação participante* do pesquisador. Melo (2009, p.70) afirma que “[s]e tivéssemos de escolher apenas uma técnica representativa da antropologia esta deveria ser a observação participante. Esta é quase um método, tamanha a sua complexidade e tamanho o número de técnicas subsidiárias que, normalmente, devem ser empregadas nela”. A seguir o autor recorre à definição de etnografia de Levi-Strauss, que afirma:

corresponde aos primeiros estágios da pesquisa: observação e descrição, trabalho de campo.(...). A etnografia engloba também os métodos e as técnicas que se relacionam com o trabalho de campo, com a classificação, descrição e análise dos fenômenos culturais particulares (quer se trate de armas, instrumentos, crenças ou instituições).

Assim como os antropólogos necessitam inicialmente de um interprete da língua, tivemos um momento na comissão de orçamento e finanças em que um dos conselheiros se dedicou a fazer uma tradução de uma série de siglas utilizadas por eles nas discussões e completamente inteligíveis. A partir das reuniões analisadas é possível afirmar que observação é participante na medida em que os conselheiros também demandam algum tipo de posicionamento do pesquisador acerca das temáticas tratadas no conselho. Há uma forte resistência na Ciência Política às técnicas utilizadas pela antropologia. Um influente cientista político brasileiro escreveu um texto nos anos 1980 em que afirmava que todo o rigor metodológico alcançado na sua área estavam sendo ameaçados pela introdução de técnicas antropológicas nas ciências sociais. Adotamos uma perspectiva diferente, na medida em que o estágio atual das pesquisas sobre as instituições participativas pode ser enriquecido com o saber antropológico.

A sociologia relacional, ancorada principalmente na obra de Pierre Bourdieu e Norbert Elias também tem apresentado uma perspectiva promissora de análise dos conselhos setoriais. Tal perspectiva permite captar o trânsito simultâneo entre “o todo” e “as partes”. A noção de campo de Bourdieu permite analisar tanto a sociedade quanto o Estado como dimensões atravessadas pelas relações de poder, com atores em permanente disputa. O trânsito dos atores entre as esferas do Estado e da sociedade podem ser melhor apreendidos a partir da perspectiva de Norbert Elias expressa no título de livro “a sociedade dos indivíduos”, que busca indicar o intercâmbio permanente entre as duas polaridades consideradas. "Em outras palavras, deveríamos tentar explicar os 'objetos' sociedade civil e Estado por sua inscrição relacional na trajetória de uma configuração política específica e não tentar explicar a configuração por supostas características intrínsecas daqueles 'objetos'"(SILVA, 2007, p.485).

Como demonstra Silva(2007) “[a]dotar tal perspectiva permite resolver o aparente paradoxo, presente na literatura que trata das experiências participativas, que relaciona estas experiências tanto com a democratização das relações entre atores sociais e Estado quanto com a (re)produção de relações hierárquicas, autoritárias, clientelistas e/ou excludentes entre estes atores e instituições”(SILVA, 2007, p.483).

Outra contribuição significativa da perspectiva da sociologia relacional seria a consideração da dimensão processual das interações entre os atores do Estado e da sociedade que participam dos conselhos setoriais. Tal perspectiva substituiria a posição dos cânones do modelo científico que nos leva a isolar os fatores explicativos da dinâmica de funcionamento dessas instituições, tais como a tradição associativa, os projetos políticos, o desenho institucional, etc(SILVA, 2007, p. 484)

O autor sugere um modelo analítico composto por quatro dimensões: associativa; política; institucional; socioeconômica. Tais dimensões já foram analisadas por outros pesquisadores. Silva afirma que a novidade do modelo consiste no tratamento metodológico destas questões, a partir da perspectiva relacional defendida (2007, p.486).

Dois estratégias metodológicas apontadas viabilizariam a implementação do modelo proposto por Silva(2007): 1) análise das trajetórias sociais; 2) análise de redes sociais(ARS). A primeira delas busca identificar a circulação dos atores que participam dos conselhos entre as posições no Estado e na sociedade civil. Tanto a literatura internacional quanto a nacional mostram que os atores participativos ora assumem funções no Estado ora nas organizações da sociedade civil.

Frente a esta significativa e constante circulação dos indivíduos entre o Estado e a sociedade civil, a reconstrução das trajetórias dos indivíduos se coloca como um recurso metodológico valioso, ao possibilitar a compreensão de como e por que muitas vezes identificamos a construção de vínculos, identidades e afinidades políticas que perpassam as supostas fronteiras entre Estado e sociedade civil, articulando atores sociais, políticos e estatais em torno de determinados projetos e interesses que cortam transversalmente estes distintos espaços sociais (SILVA, 2007, p.492).

A análise de redes sociais permite identificar que as articulações dos atores envolvidos em determinadas políticas são mais relevantes do que o posicionamento deles no Estado ou na sociedade. Há uma circulação e um fluxo intenso entre os participantes e envolvidos em torno das causas de determinadas áreas de políticas, que tornam as fronteiras entre Estado e sociedade mais fluidas e porosas do que geralmente se supõem. “Um das vertentes da ARS que pode ser particularmente útil na análise das relações entre atores da sociedade civil e do Estado nos espaços participativos é aquela que vem dos estudos das “redes e comunidades e políticas”(SILVA, 2007, p.494).

4) Considerações finais

O retorno do regime democrático no Brasil a partir de meados dos anos 1980 foi marcado por um profundo processo de mobilização social e político. Atores estratégicos dos diversos movimentos sociais e organizações da sociedade civil organizada conseguiram se articular com os legisladores a Assembleia Nacional Constituinte para assegurar instrumentos de participação do cidadão nas decisões sobre as políticas públicas. Os conselhos setoriais se difundiram pelo país a partir dos anos 1990, chegando no início dos anos 2000 aos milhares.

As pesquisas sobre os conselhos setoriais indicam uma pluralidade muito expressiva de perspectivas teóricas e analíticas. Buscamos mostrar que as diferenças significativas de abordagem metodológicas podem contribuir para iluminar aspectos diferentes de um mesmo referencial empírico: os conselhos setoriais. A maioria das pesquisas sobre as instituições participativas tem utilizado técnicas complementares para o estudo de tais instituições. Diversas pesquisas comparativas realizadas nos últimos anos permitiram identificar regularidades e diferenças na dinâmica dos conselhos municipais de políticas públicas. Há um número muito pequeno de pesquisas sobre as outras dimensões da federação, em especial os Estados e a União.

Partimos do estudo de um conselho setorial específico para indicar as contribuições da *observação participante*, uma das principais técnicas da pesquisa etnográfica, para o entendimento das dimensões informais dos processos decisórios no CEDCA. Apesar de

termos centrado a análise no relato de um único caso e dentro dele, de uma única comissão temática, os achados indicam que a inserção do pesquisador nas reuniões dos conselhos e nos momentos de encontros dos demais atores da política possibilita o acesso a dimensões do processo decisório que não constam nos documentos que tem sido analisados para o estudos destas instituições.

5) Referências Bibliográficas

ABERS, Rebeca e KECK, Margaret. “Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores. In: II Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisa em Ciências Sociais: Movimentos Sociais, participação e democracia. Florianópolis, abril de 2007.

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de. **Conselhos municipais de Saúde e Educação: distintos padrões de participação política.** Universidade Federal Fluminense. (Dissertação), 2006.

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. “A Produção do Conhecimento sobre os Conselhos de Políticas: alguns desafios metodológicos”. In: AVRITZER, Leonardo e SILVA, Eduardo Moreira(orgs). **Metodologias e Participação.** (Modulo 3). Belo Horizonte: 2009.

ARAÚJO, Cícero. Representação, soberania e a questão democrática. Revista Brasileira de Ciência Política. Brasília, n. 1, jan./jun.2009.

AVRITZER, Leonardo e WAMPLER, Brian. **Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático.** In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. (Org.). **Participação e deliberação.** São Paulo: Editora 34, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da autorização à legitimidade da ação. **DADOS.** Vol. 50, n.3, 2007, pp.443 a 464.

AVRITZER, Leonardo(org) **A Participação Social no Nordeste.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 287 p

AVRITZER, Leonardo(org) **A Dinâmica da Participação Local no Brasil.** São Paulo: Cortez Editora, 2010(no prelo)

AZEVEDO, Sergio de. e ANASTASIA, Fátima. “Governança,“Accountability”e Responsividade”. **Revista de Economia e Política.** Vol 22, n.1, janeiro de 2002.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. “Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde”. **Sociologias,** jan/jun 2002, ano 4, nº 7 , p. 18-49.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. “Foros Participativos y gobernabilidad: una sistematización de las contribuciones de la literatura. In: LUBAMBO, Catia Wanderley; COELHO, Denilson Bandeira e MELO, Marcos André(orgs). **Diseño isntitucional y participación política: experiencias en el brasil contemporáneo.**Buenos Aires: CLACSO, Fundação Joaquim Nabuco, 2006

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; PINHEIRO, Márcia. “Conselhos Nacionais: condicionantes e efetividade social”. In: AVRITZER, Leonardo(org). **Experiências Nacionais de Participação Social.** São Paulo: Cortez Editora, 2009.

FLEURY, Sonia. “Democracia, descentralização e desenvolvimento”. In: FLEURY, Sonia(org). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006. pp.23-76.

FLEURY, Sonia Maria; OOVERNEY, Assis Mafort. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde.** Rio de Janeiro: FGV, 2007. 204 p.

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato. “Recursos, Decisão e Poder: Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Vol. 21 nº. 60 fev/2006.

LAVALLE, Adrián Gurza, HOUTZAGER, Peter P. and CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **RBCS.** vol. 21, n.60, fev 2006^a. pp.43-66.

LAVALLE, Adrián Gurza, HOUTZAGER, Peter P. and CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova** [online]. 2006b, no. 67 [cited 2007-10-18], pp. 49-103. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452006000200004&lng=en&nrm=iso .

LIMA, Rosa Maria Cortês de e BITOUN, Jan. Os conselhos municipais da região metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & AZEVEDO, Sergio de (orgs). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.**Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004, pp.95-169

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A Representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova.** n 70, 2007, pp.139-170.

MELO, Luiz Gonzaga de. **Antropologia Cultural: iniciação, teoria e temas.** Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

PESSANHA, Lavínia; CAMPAGNAC, Vanessa e MATOS, Denise Ferreira de. “Panorama Brasileiro dos Conselhos Municipais de Políticas Setorais”. In: **30º Encontro Nacional da ANPOCS,** Caxambu, 2006. **Cd-rom.**

PINTO, Céli Regina Jardim. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. **Dados.** Vol 49, n.3, 2006. pp.651-670.

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. **RBCS**. Vol 19, n. 54, fev 2004. pp.97-113.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO. “Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil”. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004. pp-11-56

SILVA, Marcelo Kunrath. “Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processo de participação social no Brasil”In: DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana(orgs). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2007. pp.477-498.

TATABIBA, 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. pp.47-103.

WHITAKER, Francisco *et ali*. **Cidadão Constituinte**: a saga das emendas populares. São Paulo: Paz e Terra, 1989.