

EDITORA



UnB

Desenvolvimento democrático em tempos incertos

Os desafios e os instrumentos da ação
pública transversal e participativa

Fernanda Natasha Bravo Cruz



Pesquisa,
Inovação
& Ousadia



Universidade de Brasília

Reitora
Vice-Reitor

Márcia Abrahão Moura
Enrique Huelva

EDITORA



UnB

Diretora

Germana Henriques Pereira

Conselho editorial

Germana Henriques Pereira
Fernando César Lima Leite
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Carlos José Souza de Alvarenga
Estevão Chaves de Rezende Martins
Flávia Millena Biroli Tokarski
Jorge Madeira Nogueira
Maria Lídia Bueno Fernandes
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos
Sely Maria de Souza Costa
Verônica Moreira Amado

EDITORA



UnB

Desenvolvimento democrático em tempos incertos

Os desafios e os instrumentos
da ação pública transversal e
participativa

Fernanda Natasha Bravo Cruz



Pesquisa,
Inovação
& Ousadia

Coordenação de produção editorial

Revisão

Diagramação

Equipe editorial

Luciana Lins Camello Galvão

Mariana Marcon Benicá de Souto

Cláudia Dias

© 2018 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:

Editora Universidade de Brasília

SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK,

2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF

Telefone: (61) 3035-4200

Site: www.editora.unb.br

E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora. Esta obra foi publicada com recursos provenientes do Edital DPI/DPG nº 2/2017.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

C957

Cruz, Fernanda Natasha Bravo.

Desenvolvimento democrático em tempos incertos : os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa / Fernanda Natasha Bravo Cruz. – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2020.

262 p. ; 23 cm. – (Pesquisa, inovação & ousadia).

ISBN 978-65-5846-033-6

1. Transversalidade. 2. Fóruns híbridos. 3. Política pública. 4. Instituições participativas. I. Título. II. Série.

CDU 3

Agradecimentos

Este livro resulta dos esforços da pesquisa alicerçada na Universidade de Brasília (UnB), em seu Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI/CEAM/UnB) e no Grupo de Pesquisas em Instrumentos e Tecnologias de Gestão (GEPIN), aos quais sou profundamente grata. Também agradeço ao financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Este texto contou com diversas versões lidas e dialogadas com Doriana Daroit. Seus cuidados, incentivo e inspirações são inestimáveis. Agradeço sinceramente a ela e também à Regina Laisner e à Ilse Scherer-Warren, por tantos estímulos, pela confiança e pelo afeto. À Pernelle Smits, agradeço pelo convite para participar de seu projeto de investigação sobre gestão pública intersetorial – incentivo primeiro para a consideração e escolha do tema ora estudado. Às e aos colegas Magda Lúcio, Luiz Fernando Bessa, Ana Paula Bastos, Daniel Avelino, Jackeline Andrade e Carla Teixeira, minha gratidão pela leitura e pelas valiosas sugestões partilhadas.

Aproveito para reconhecer o ambiente encorajador do Departamento de Gestão de Políticas Públicas (GPP) da UnB, que acolheu esta proposta. Agradeço aos colegas do GPP e, muito especialmente, às e aos estudantes que participaram do projeto de pesquisa *Transversalidade da ação pública em contextos participativos*, sob minha coordenação. Os resultados ora sistematizados contaram com estudantes de GPP da UnB que contribuíram ao acompanhar reuniões, realizar e transcrever entrevistas. Muito obrigada, Ana Beatriz Fernandes, Ana Carolina Cardoso, Érika Maximiano, Caio Leal, Jéssica Facundo, Lívia Borges, Luana Mondadori, Mariana Mourão, Nara Lis, Nathália Uchôa, Pedro Calazans, Samara Marinho e Tainá Porto!

A cada uma e cada um que participou das entrevistas, atuantes em conselhos, movimentos sociais, ONGs ou órgãos da administração pública: agradeço pelo tempo, pelo diálogo, pelos discursos e, muito além disso, pelo engajamento em propósitos de construção de desenvolvimento de caráter democrático.

Aos meus pais, Noêmia e Juracy,
aos meus avós, Neuza, Juracy e Dulce,
à minha irmã Luiza e
ao meu companheiro Wesley

dedico as próximas páginas. Agradeço a essas pessoas pelo amor compartilhado, que dota de sentido cada passo da caminhada.

Sumário

Prefácio	9
Apresentação	13
Capítulo 1. Do dever ser à situacionalidade: a transversalidade experimentada em conferências nacionais de políticas públicas	35
Capítulo 2. Conselhos nacionais como fóruns híbridos	71
Capítulo 3. Instrumentos e repertórios da ação pública transversal e participativa em conselhos nacionais de saúde, meio ambiente e direitos humanos.....	103
Capítulo 4. O Fórum Interconselhos entre métodos e referenciais para desenvolvimento	153
Epílogo: Enlaces da ação transversal e fóruns híbridos brasileiros no contexto da crise política.....	199
Referências.....	209
Apêndice.....	239
Anexos	243



Prefácio

Novos tempos constroem novos saberes. Por muito tempo, nossa pequena comunidade de pesquisadores purificou, simplificou e fragmentou o mundo para poder entendê-lo e controlá-lo. Mas o mundo não pode ser controlado de nossos laboratórios, ele é rebelde e revela novas relações totalmente inesperadas construídas entre atores, eles também totalmente inesperados. Habitamos um mundo multi-dimensional de relações complexas que exige novos métodos, novos instrumentos, novas políticas. A linearidade cede lugar ao pensamento em rede com múltiplas influências, inter e transdisciplinares, com uma multiplicidade de atores, visões, representações e objetivos que, se não apreendida em nossos estudos, obscurece nossos sentidos e nosso pensar.

Novos saberes constroem novos tempos. Muitos de nossa pequena comunidade de pesquisadores se abrem para a aventura de serem pesquisadores no mundo em vez de serem pesquisadores do mundo. Buscam construir novas filosofias, novas narrativas, novos referenciais para transformar realidades que, muitas vezes, apartam-nos de nossa capacidade de ação e limitam nossas possibilidades de vida. A construção dos saberes se democratiza e busca valorizar tanto os saberes dos *experts* quanto dos chamados leigos.

Esta é a proposta apresentada por Fernanda Natasha Bravo Cruz neste livro. Ela, que realizou doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional na Universidade de Brasília, onde tive a prazerosa atividade de orientá-la e de discutir ideias no Grupo de Pesquisa em Instrumentos e Tecnologias de Gestão, conecta referenciais oriundos de inúmeros campos disciplinares para discutir a participação como elemento central ao desenvolvimento democrático.

A redemocratização do país em meados da década de 1980 permitiu a elaboração da Constituição de 1988, que institucionalizou a participação na construção, na execução e nos resultados das políticas públicas. Quase trinta anos depois, os estudos sobre participação e construção de esferas de ação socioestatais configuram um campo profícuo para o debate democrático. Aspectos conceituais e elementos positivos e negativos da participação institucionalizada são discutidos e transformados a partir de estudos de campo que envolvem governo, empresas, movimentos sociais, universidades, regras, indivíduos, instrumentos. O Estado como estrutura, ideia e representação e rede de relações é esmiuçado e (re)modelado a partir dos novos saberes gerados.

Neste texto, com a rara virtude de um estilo denso e ao mesmo tempo permeável, Fernanda parte de múltiplos pontos para o estudo de uma esfera socioestatal, os conselhos nacionais de políticas públicas. Como primeiro ponto, os conselhos são considerados fóruns híbridos permeados por diferentes representações dos atores e questões de *expertise* que acabam por configurar controvérsias e delimitar o dialogismo possível nestes espaços. Um segundo ponto de partida corresponde aos repertórios de ação pública e seus instrumentos como instituintes de práticas interacionais nos conselhos e em suas relações com outros atores. O terceiro ponto de partida é a discussão sobre desenvolvimentos e seus referenciais, apresentando a hibridização destes e a constituição de um desenvolvimento participativo via ação pública. A união destes pontos de partida, que não obedece a uma linearidade de pensamento e ação, é discutida por meio da transversalidade das experiências, a qual engendra um conceito/tecnologia que Fernanda chama de instrumentos de ação pública transversal e participativa.

Nas estruturas extremamente hierarquizadas e setorializadas do Estado, a discussão da transversalidade da ação pública levada a cabo por Fernanda neste livro abre possibilidades de novas práticas participativas fundamentais para a criação de modelos de desenvolvimento que atendam às expectativas e às necessidades da população. A construção conceitual e instrumental da transversalidade permite a transformação

da gestão pública de forma que a estabilidade e a previsibilidade abram espaço para a dinâmica e para a incerteza, características do pensamento e da ação em rede.

A discussão proposta também tem implicações epistemológicas e, por que não, ontológicas. Ciência, técnica e política têm como um resultado possível a fragmentação do conhecimento sobre o mundo e da organização social. Neste contexto, talvez seja mais importante prestarmos mais atenção ao que é transversal e, portanto, nos relaciona, do que àquilo que nos separa, a fim de construirmos saberes que não sejam homogeneizadores, mas que se caracterizem *com* e não *apesar* das diferenças. Esta certamente é a grande aventura deste estudo ora apresentado sob a forma de livro por Fernanda. Em tempos de dúvidas sobre a permeabilidade democrática de nossas instituições e pelo embate do ser humano com a natureza, ela demonstra que pensar *com* é muito mais importante do que pensar *sobre*.

Doriana Daroit



Apresentação

Em abril de 2016, durante uma atividade da Conferência Nacional de Direitos Humanos, presenciei um momento bastante marcante. Dentre centenas de ativistas, avistei um casal amoroso, militante e empático às lutas de outrem, conformado por indivíduos que são mais que suas deficiências, mas que enfrentam sérios entraves motores e sensoriais... Nos corredores da Conferência, entre palavras doces do cadeirante e da cega, um sugeria o caminho, e a outra viabilizava a caminhada.

Talvez esteja nesse exemplo afetuoso a metáfora mais frutífera para o estudo ora proposto. Este é, pelo menos, meu ponto de partida para explicar *de onde falo*. Olho para os processos de ação pública porosos ao engajamento de cidadãos com entusiasmo. Diferentemente do mantra acadêmico mais convencional, não partilho de qualquer pretensão de neutralidade. Inscrevo-me, no ensejo deste trabalho acadêmico, num projeto de luta política. No contexto contemporâneo, os sentidos de desenvolvimento *mainstream* se mostram circunscritos a um crescimento econômico limitado à lógica economicista e, portanto, distinguido de qualquer caráter (re)distributivo. No Estado, esse referencial, afastado daqueles construídos nos espaços de cidadania, reflete-se em ajustes fiscais e propósitos de redução de direitos – mesmo para os que já encontravam, em suas trajetórias, entornos de duros obstáculos.

A perversa dinâmica de aprofundamento da exclusão gera indignação, invade pensamentos e rotinas e reinscreve a ação política no cotidiano de forma extenuante. Neste caso, a indignação penetra as linhas que seguem. Admito, assim, que minha escolha temática tem a ver com a expectativa de participar de um movimento mais abrangente de incentivo à resistência e à construção de utopias, projetos políticos e, por que não, estratégias e instrumentos de cunho emancipatório. A expressão desses anseios não significa, entretanto, que as análises a seguir sejam românticas

ou careçam de rigor metodológico ou conceitual. A admissão zela, apenas, por uma apresentação coerente aos argumentos e dados sistematizados daqui em diante.

Este livro compartilha uma pesquisa que observa processos transversais de quatro instâncias: o Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) e o Fórum Interconselhos. Apesar da escolha pela análise das dinâmicas conselhistas, sabe-se que essas não são as únicas formas de promover a desejada construção democrática. A participação política tem seu fundamento no voto e pode assumir distintos modos para geração de incidência das vontades da população sobre o governo, inclusive tomando contornos mais informais, por meio de movimentos, com seus protestos, greves e abaixo-assinados, por exemplo. E há diversos modos de participação política formal – inclusive exigindo menos intermediários e processos de representação, como é o caso de conselhos, orçamentos participativos e planos diretores municipais e de dezenas de outras interfaces socioestatais (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2009; PIRES; VAZ, 2012).

Não pretendo, neste trabalho, apresentar uma pesquisa generalizável ao conjunto de instituições participativas, nem mesmo abarcar o conjunto de conselhos nacionais de políticas públicas – uma vez que essas instâncias são heterogêneas, complexas e trazem consigo trajetórias e características específicas. Ainda assim, cada uma das instâncias conselhistas nacionais destacadas para esta pesquisa desperta interesse para análise por serem dotadas de interessante composição multiaxial, denotando certa capacidade dialógica e transetorial. Além disso, os órgãos colegiados oportunizam a interação entre atores nacionais governamentais e não governamentais, bem como produzem em si orientações sobre múltiplos temas, inclusive em regulamentos sociotécnicos. Tais artefatos derivam de processos interacionais (sejam contenciosos ou cooperativos), referenciais, capacidades, instrumentos e diferentes graus de desequilíbrios de poder na composição dos atores.

Considerando observações presenciais, entrevistas, a bibliografia revisada e as análises de atas, regimentos e outros documentos conselhistas, sustento nas

próximas páginas que nos conselhos nacionais analisados há um constante estabelecimento de nexos formais e informais entre atores de distintas esferas federativas, identidades, propósitos e vínculos organizacionais, atuantes em fóruns diversificados. Conexões interacionais e sentidos transversais são reconhecidos por 57 dos 66 conselheiros nacionais entrevistados. A todos eles foi questionado: “o que você entende por transversalidade?”, e, em seguida: “você acha que há processos transversais (ou intersetoriais) em curso no conselho nacional de que participa?”. Apenas quatro deles creem que não há transversalidade nos conselhos de que participam (outros cinco não souberam responder).

Desse modo, esta pesquisa demonstra que há processos transversais em conselhos – ora perenes, ora efêmeros. São produzidos em atos públicos, documentos conjuntos, composições multitoriais complexas, convite a atores externos aos conselhos, participação em eventos e fóruns atendendo a convites e demonstram a configuração de ações públicas simultaneamente transversais e participativas. Mais além, quando as interações socioestatais são viabilizadas por meio de repertórios e instrumentos com alto grau de dialogismo, a ação produzida tem por vetor a superação de múltiplos modos de fragmentação e pode configurar uma reorientação de sentidos para o desenvolvimento.

A proposta do livro é, a partir da consideração de processos transversais de quatro relevantes arenas participativas, articular o marco analítico-conceitual da ação pública transversal e participativa (AFTP). As observações presenciais e análises documentais engendradas incentivaram percursos conceituais delineados nos capítulos a seguir. Numa brevíssima síntese, a expressão AFTP estabelece a ação pública como aquela ação coletiva que traz em si também a presença de lógicas e atores estatais. Trata-se da ação inscrita em processos complexos, que tomam em conta questões multidimensionais, que não se restringe a dinâmicas setoriais específicas e que se dá em fóruns formalmente estabelecidos para realizar interações entre atores da sociedade civil e da sociedade política. Nesses fóruns, são produzidas deliberações ou orientações na forma de normas sociotécnicas ou de elos e ideais mais difusos.

A construção dessa argumentação reconhece os avanços e limites de estudos voltados à *participação*,¹ à *deliberação*² e à *gestão transversal*³ de políticas públicas. A literatura mobilizada aponta para a necessidade de articular elementos teórico-conceituais com fôlego para analisar instituições participativas que ampliam seu grau de complexidade ao se estruturarem enquanto intersetoriais ou transversais. Adianto que a confirmação desse caráter mais abrangente que o setorial vai além de reconhecer a multiplicidade de atores previstos em regimentos instituintes para alcançar sustentação em discursos de conselheiros e em dinâmicas de reuniões e entrevistas.

Pode ser frutífero tomar como ponto de partida a noção de conselho por interface formal de interação entre estado e sociedade. Em breve descrição, Pires e Vaz (2012) estabelecem conselhos como

instituições constitucionalmente previstas no Brasil democrático cujos desenhos e objetivos possibilitam a participação dos cidadãos nos processos decisórios estatais referentes ao planejamento e à implementação de políticas públicas específicas (GOHN, 2004; AVRITZER, 2002, 2006; FARIA, 2006, 2007; TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002). A Constituição de 1988 prevê a estruturação destas instituições nos três níveis de governo, com *formato híbrido*, sendo, em geral, compostas de forma *paritária* por membros do governo e membros da *sociedade civil*, para a discussão de várias questões no tocante a estas políticas – que variam desde a temática da saúde, passando pelas de assistência social, criança e adolescente, até a de patrimônio público e cultural, por exemplo (p. 11, grifos da autora).

Ou, conforme o artigo segundo do Decreto Presidencial 8.243/2014,⁴ um conselho de políticas públicas é uma “instância colegiada temática permanente, instituída

¹ Tal como Carole Pateman (1992), Alessandro Pizzorno (1985), Torcal, Montero e Teorell (2006), Evelina Dagnino (2004), entre tantos outros.

² Como Jürgen Habermas (1999) em sua Teoria da Ação Comunicativa, e também Fung e Cohen (2007), Mansbridge, Bohman, Chambers, Christiano, Fung, Parkinson, Thompson e Warren (2012), Leonardo Avritzer (2008) e muitos outros estudiosos.

³ Conforme o conjunto de autores apresentados no primeiro capítulo.

⁴ O Decreto Presidencial, que instituiria uma Política e um Sistema Nacional de Participação Social, está mencionado considerando sua definição do que seja conselho. Esse decreto foi, entretanto,

por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas”.

Agregamos a esse conciso retrato algumas características dessas instituições participativas que já alcançaram maioria no Brasil. Se as instâncias conselhistas servem à participação democrática, fazem-no ao permitir o diálogo entre aqueles que estão *fora do governo* e os que estão *dentro*, num processo de disputa e colaboração na construção do estado e da cidadania. É assim que os processos participativos estabelecem seus fluxos de deliberação, regulamentação e orientação de sentidos mais difusos: colocando-se como *pontos de acesso* ou *espaços híbridos* que permitem a atores oriundos de distintas redes e vinculações institucionais darem vazão ao que entendem por relevante à construção societária no exercício da política, contornados por instrumentos que os dotam de mais ou menos capacidades e de mais ou menos pares para a formação de alianças.

A concepção de que os representantes dos conselhos, em especial, na esfera nacional, são porta-vozes (LATOURE, 2000, 2012) ajuda a compreender a complexidade do processo. Os instrumentos que estabelecem as indicações e eleições de componentes são dotados de critérios distintos para a escolha dos membros no que se refere à identidade, tema, abrangência institucional e origem (territorial) das instâncias que podem contar com assento. Os conselheiros são, em geral, vinculados a organizações, sejam elas governamentais, não governamentais, associações científicas, federações profissionais

sustado pelo Poder Legislativo. Vale argumentar, com a cientista política Thamy Pogrebinski (2014), que, apesar da sustação ter acontecido sob a alegação de inconstitucionalidade (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016), a organização da Política e do Sistema nacionais regulamentaria processos participativos em curso desde a redemocratização do Brasil em 1988. Aparentaria, para Pogrebinski, que a sustação foi indevida, uma vez que “apenas decretos que regulamentem leis e exorbitem seu caráter regulamentar podem ser sustados pelo Poder Legislativo. O Decreto 8.243 não exorbita as competências regulamentares do Executivo, ele organiza a administração e não cria gastos”. Hodiernamente, é possível perceber a sustação desse decreto como um dos sintomas da crise política entre os poderes executivo e legislativo no âmbito federal, que resultou no *impeachment* da presidenta Rousseff em 2016.

ou empresariais. É considerando essa vinculação que um representante é porta-voz de uma determinada agregação de atores, de uma rede, fazendo jus ou não a esse papel.

Como este trabalho não poderia alcançar todas as dimensões da complexa interação conselheira, não avalio a efetividade da representação política em termos de *accountability* ou responsividade, conforme seria benquisto por Manin, Przeworski, Stokes (1999) e tantos outros cientistas políticos. No quesito da representação, verificou-se, entretanto, a qualidade dos procedimentos em termos de paridade e diversidade multiatorial.

A ação dos conselhos tem sentidos e estratégias múltiplas, que podem coincidir com aquelas gerenciais (BRESSER PEREIRA, 1998; TATAGIBA, 2006), burocráticas (WEBER, 1999; ALMEIDA; TATAGIBA, 2012) e até mesmo com repertórios de ação (TILLY, 2006; ALONSO, 2012) de movimentos sociais. Estudam-se aqui instâncias participativas que preferi chamar de *conselhos de políticas públicas* em vez de *conselhos gestores*,⁵ porque, em geral, mais que gerir, os conselhos fiscalizam, advogam demandas e assessoram setores do poder executivo estatal, estes sim responsáveis pelo processo de gestão. Chamar de conselhos *de políticas públicas* também se relaciona a uma compreensão mais abrangente da noção de políticas públicas, referente ao seu cerne cognitivo. Dada a lógica interacional e o papel orientador de ações e referenciais atuados pelos conselhos, vale agregar a concepção de Muller, para quem

As políticas públicas são mais que os processos de decisão nos quais participam alguns atores. Elas constituem um lugar no qual a sociedade constrói sua relação com o mundo e consigo mesma: as políticas públicas devem ser analisadas como os processos por meio dos quais se elaboram as representações que a sociedade se dá para compreender e agir sobre o real que ela percebe⁶ (MULLER, 2013, p. 30, tradução nossa).

⁵ Tal como chamariam Pires e Vaz (2012), Gohn (2001) ou Almeida e Tatagiba (2012).

⁶ “*les politiques publiques sont beaucoup plus que des processus de décision auxquels participent un certain nombre d’acteurs. Elles constituent le lieu où une société donnée construit son rapport au monde, c’est-à-dire à elle-même: les politiques publiques doivent être analysées comme des processus à travers lesquels sont élaborées les représentations qu’une société se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu’il est perçu.*”

As instituições participativas são eminentemente analisadas desde meados da década de 1970, em especial por estudiosos da sociologia e da ciência política (GURZA LAVALLE, 2003; PIRES, 2011). As investigações realizadas foram, até o final da década de 1990, geralmente voltadas a averiguar um fundo categórico, 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, começou no início dos anos 2000, quando as preocupações deixaram de ser tão pautadas nos valores deliberacionistas ou participacionistas para apresentarem as questões tanto da *efetividade deliberativa* como do *desenho institucional* e da *representatividade* da sociedade civil – e este trabalho se aproxima, por meios menos convencionais, das duas últimas abordagens. Apesar das centenas de estudos sobre conselhos⁷ (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015), são raras⁸ as análises com respeito às instituições participativas que deslocam o olhar para adotar uma abordagem intersetorial e transversal. E por apresentar análises concernentes à ação pública transversal e participativa, é justamente essa a lacuna que este estudo preenche.

Para tanto, estabeleço o *dialogismo* como cerne tanto da compreensão das capacidades de promoção da transversalidade como da promoção da participação justa e paritária. Com Callon, Lascoumes e Barthe (2009), compreendo que a dialogicidade da ação pública em fóruns interacionais pode ser verificada a partir de critérios de diversidade, independência de grupos, transparência, traceabilidade, repetição de interações, continuidade da expressão dos pontos de vista e clareza de regras de organização. A análise qualitativa dessas propriedades torna possível um exercício de transcendência, que permite tanto aferir as capacidades de interações

⁷ Em um balanço dos estudos sobre conselhos, Almeida, Cayres e Tatagiba (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.

⁸ Excetuam-se os trabalhos sobre o Fórum Interconselhos, de caráter eminentemente transversal, conforme Avelino e Santos (2014, 2014a, 2014b) e Santos e Avelino (2014).

em múltiplas dimensões que superam uma lógica disciplinar e setorial fragmentária (MORIN, 2003; BRUGUÉ; CANAL; PAYÁ, 2015) quanto considerar a representação de grupos para o reconhecimento e a redistribuição, cernes de teorias democráticas pautadas por um senso de justiça (YOUNG, 1991; FRASER, 2008).

É por meio desses argumentos que, neste livro, a *transversalidade* da ação pública de fóruns participativos está caracterizada como potencial condicionante de um *desenvolvimento* de caráter *democrático*. Isso é explicitado no capítulo final, no qual se discute o Fórum Interconselhos e sua busca por incidência, em Planos Plurianuais, dos referenciais e propósitos de representantes da sociedade civil. Além da consideração de critérios sobre instrumentos, práticas e diversidade atorial, a transversalidade em processos conselhistas é também compreendida mediante a consideração da conjuntura política mais abrangente, como é revelado no caso do Fórum e dos Conselhos Nacionais de Saúde (CNS), Meio Ambiente (Conama) e Direitos Humanos (CNDH). Os três conselhos, apesar de terem sido instaurados entre 1937 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 a instauração da Constituição de 1988.

No Brasil, a gestão do estado, mesmo entre janeiro de 2003 e maio de 2016, quando o governo federal esteve orientado por um projeto político (DAGNINO, 2014) mais perto do democrático, é realizada por instâncias estatais. Entretanto, é possível aferir que, desde 1988, com o advento da constituição cidadã, e em especial no período supramencionado, o estado teria se recomposto para contar com sujeitos de trajetórias militantes nos cargos públicos (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) e encontrado certo grau de fiscalização e propósitos incentivados por conselhos de políticas públicas (BRASIL, 1988), compostos também por atores não estatais.

Para discorrer sobre o estado brasileiro em sua ação pública concertada com a sociedade, é preciso amarrar laços entre local e nacional, entre estatal e não estatal, entre setorial e transversal. Ainda que desafiador, tal exercício passa pela tessitura de algumas considerações que não fogem às discussões hodiernas de cientistas políticos, economistas, sociólogos e estudiosos das políticas públicas em suas trajetórias

multidisciplinares, e de tantos trabalhadores e militantes que percebem como dilema na ação estatal presente uma dissensão entre discursos e práticas de gestão.

Sem se isolarem de um contexto internacional de aprofundamento do neoliberalismo e face a um cenário nacional de mudanças econômicas (do crescimento durante o governo Lula [2003-2010] à estagnação econômica seguida de crise política no segundo mandato do governo Dilma, iniciado em 2015), os atores do governo federal realizaram, entre 2003 e 2016, reformas em sua estrutura. Entre os efeitos dessas reformas encontram-se processos institucionais participativos fortalecidos, a ponto de serem tratados pelo estado como método de governo (PIRES, 2011; PIRES; VAZ, 2012) e, ainda que sem ruptura com as novas institucionalidades democratizantes, ajustes econômico-financeiros que se consolidam em traços fortes no encolhimento dos alcances de políticas sociais. Vale acrescentar que as mesmas políticas sociais são expressas nos discursos institucionais enquanto projetos políticos centrais, conforme fica explícito em planos plurianuais federais (ver, por exemplo, BRASIL, 2016b) e também são alvo dos processos de participação. Esses são importantes elementos do contexto que motiva a pesquisa. O aporte que se pretende registrar, entretanto, exige mais do que perceber o caráter contraditório dos processos mencionados para tentar compreender lógicas que subjazem a ação pública transversal e participativa.

Ainda que as quatro instâncias destacadas para este estudo não permitam a generalização das descobertas, elas têm potencial para apresentar interessantes traços de ação pública transversal de conselhos nacionais. Isso porque, além da abrangência de propósitos do Fórum Interconselhos (que nos permite chegar o mais perto possível da reflexão sobre desenvolvimento democrático), cada um dos três conselhos escolhidos para o estudo representa uma diferente grande área, demonstrando a variedade de práticas tanto de interfaces voltadas às questões de políticas sociais como da garantia de direitos e do ambiente sustentável. Dada a limitação de tempo e recursos, que impossibilita a análise detalhada dos mais de trinta conselhos nacionais de políticas públicas, justifica-se a escolha das arenas ao compreender que tanto saúde como meio ambiente e direitos humanos são áreas que exigem processos multidisciplinares e

intersectoriais que observem as questões multidimensionais que perpassam população e ambiente para viabilizar a consecução de políticas públicas.

O regimento interno dos conselhos selecionados determina, por exemplo, que suas composições devem ser por representantes de diversos órgãos públicos federais, esferas federativas e setores societais (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2009, 2010; BRASIL, MINISTÉRIO DAS MULHERES, IGUALDADE RACIAL, DA JUVENTUDE E DOS DIREITOS HUMANOS, CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2015a; BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011). O CNDH diversifica a representatividade ao considerar conselheiros oriundos dos três poderes. Os regimentos internos determinam também oito comissões permanentes para o CNDH, dezessete comissões intersectoriais para o CNS e, para o Conama, sete câmaras técnicas. Por sua vez, o Fórum Interconselhos não traz regimento interno, mas teve como prática⁹ a agregação de representantes da sociedade civil oriundos de 34 conselhos nacionais para apresentação e monitoramento de agendas transversais referentes aos planos plurianuais.

A escolha do nível nacional também é relevante para pensar a questão da transversalidade, pois tanto os critérios de representação democrática se complexificam considerando as relações interfederativas como foi possível verificar que os conselhos nacionais podem ser matrizes para a ação estadual e local, sugerindo¹⁰ as conformações de seus correspondentes nos demais entes federativos. Eles tanto recepcionam atores de origem distinta à capital federal como podem sugerir a ação pública transversal e participativa (APTP), difundindo e transferindo referenciais, repertórios de ação e dispositivos instrumentais.

Os objetos escolhidos nos direcionam a uma análise que passa pelos estudos do campo de públicas,¹¹ em especial aqueles que entendem a ação coletiva como

⁹ Conforme Fórum PPA (2011); Participa Brasil (2015a, b) e Avelino e Santos (2014a).

¹⁰ A exemplo da Resolução 333/2003 do CNS, discutida no terceiro capítulo.

¹¹ Campo no qual se localiza esta pesquisa. Nos últimos anos, pesquisadores, estudantes e docentes de cursos superiores brasileiros de gestão pública, gestão de políticas públicas, administração pública e gestão social vêm constituindo no país um movimento que vem sendo chamado por campo de

cerne das ciências de gestão (HATCHUEL, 2005), das políticas públicas enquanto matriz cognitiva (MULLER, 2013) e como produto das interações entre Estado e sociedade (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012), da sociologia da ciência (CALLON; RIP, 1996; CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009; LATOUR, 2012) e também encontra insumos em teorias democráticas (FRASER, 2008; YOUNG, 1991; LÜCHMANN, 2007) e de movimentos sociais (TILLY, 2006; SCHERER-WARREN, 2008), compondo um quadro conceitual interdisciplinar – sustentando as discussões com respeito à APTP, seus processos, critérios, representações, instituições e repertórios. A APTP, tal como toda ação coletiva no sentido de Hatchuel (2005), é constituída por saberes e relações, e seria reflexiva e artefatuizada.

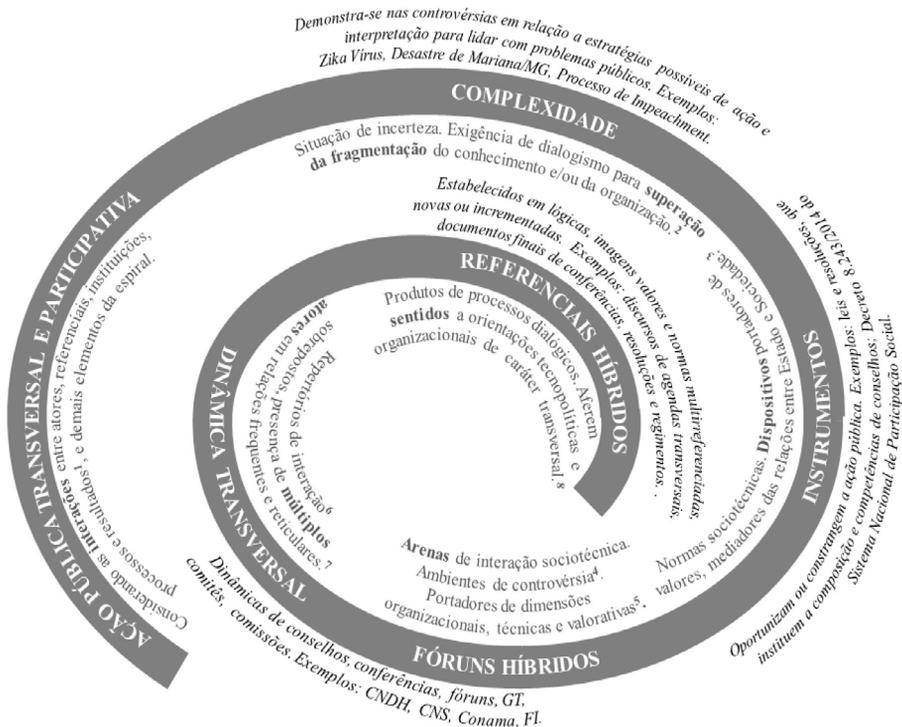
Ao olhar para as dinâmicas de interações de (e entre) conselhos setoriais, propõe-se a releitura das definições normalmente atribuídas à gestão intersetorial e transversal, reconhecendo seus alcances para, articulando à etnografia tecida, observar ainda as categorias de *dialógica* (MORIN, 2003; CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009), *ação pública* (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, 2012; MULLER, 2013), *fórum híbrido* (CALLON; RIP, 1996; CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009), *repertório de interação* (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2012), *referencial* (MULLER, 2013) e *instrumento de ação pública* (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004; SALAMON, 2002; HOOD; MARGETTS, 2007; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2014).

Tais meios estratégicos podem se distinguir conceitualmente, mas se entrelaçam nas interações verificadas no campo empírico. Serão fundamentais os instrumentos e seus dispositivos para considerar a constituição, a operacionalização e a politicidade da ação pública em ambientes conselhistas e conferencistas, aqui tratados como fóruns híbridos de políticas públicas.

públicas, no intento de se distinguirem para não mais serem considerados um subcampo da administração – que tem a gestão de empresas como seu mainstream (VAUGHAN; ALMEIDA; LÚCIO, 2015). Esse projeto se formaliza com a criação da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP), fundada em 2015.

Nesse sentido, são objetos da pesquisa tanto as *dinâmicas* socioestatais e multissetoriais como os *referenciais* da ação e as *normas* sociotécnicas que organizam e são organizadas pelas instâncias estudadas. Dessa forma, pretende-se percorrer tanto o modelo organizacional dos conselhos como seus substratos filosófico e técnico (LABATUT; AGGERI; GIRARD, 2012). É a partir desses elementos que a pesquisa analisa os desafios e instrumentos da ação pública complexa, considerando a transversalidade e a dialogicidade de fóruns híbridos de políticas públicas. Essas lentes estão explicitadas na figura 1 e foram mobilizadas *a posteriori*, mediante o esforço de interpretação da dinamicidade do campo. A figura expressa em espiral o marco analítico-conceitual da pesquisa com respeito à ação pública transversal participativa.

Figura 1 – Marco analítico-conceitual da ação pública transversal e participativa



Fonte: Elaboração da autora, considerando conceitos e noções mencionados nesta apresentação, em especial (1) LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; (2) MORIN, 2013; (3) HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2014; (4) CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009; (5) LABATUT; AGGERI; GIRARD, 2012; (6) ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; (7) BRUGUÉ; CANAL; PAYÁ, 2015; (8) MULLER, 2013.

Para desenvolver a análise ora proposta, o primeiro capítulo percorre duas conferências nacionais de políticas públicas, uma de Direitos Humanos e outra de Saúde, para revelar como a questão da *transversalidade* é mobilizada por conselheiros e, muito especialmente, enunciada nas ocasiões. É com relação a essas experiências que são contrastados os modos de tratamento da questão pela literatura. Distingo os sentidos da transversalidade nas linguagens de documentos orientadores das duas conferências, de textos acadêmicos, de atores burocratas, ativistas e ocupantes de cargos públicos de caráter diretivo.

No segundo capítulo, descrevo a caracterização da arena conselhistas enquanto fórum híbrido a partir do exemplo do Conama. É considerando, de um lado, uma forte controvérsia e, de outro, um caso de apatia em tema polêmico que são discutidos a relevância da *expertise* e da imparcialidade, os sentidos de justiça que acompanham as novas formas de representação, bem como a procedimentalização das interações entre múltiplos atores. É analisado o dialogismo presente na arena e se articulam as discussões de complexidade, transversalidade, fóruns híbridos e justiça enquanto paridade participativa.

O terceiro capítulo compreende os instrumentos e processos interacionais de conselhos nacionais. Ali, estão discutidos os regimentos internos dos três conselhos de políticas públicas enfocados, uma resolução que orienta a consideração do caráter identitário na composição dos conselhos de saúde, uma prática de missões (que considera denúncias sobre as perpetrções de direitos humanos para fiscalização *in loco* por conselheiros nacionais) e o conjunto de atas de 2016 dos três conselhos focalizados. Na análise, são considerados o marco da avaliação do dialogismo dos instrumentos de ação pública e também o processo de instrumentação de dispositivos e práticas interacionais, identificando os modos de operação da ação pública transversal e participativa.

No quarto capítulo, a instância focalizada é o Fórum Interconselhos. A partir dele, demonstro as disputas em torno dos sentidos do desenvolvimento numa instância socioestatal conformada para co-orientação e monitoramento do planejamento público. É ali que estão descritos os sentidos *mainstream* para desenvolvimento, a

noção convencional de desenvolvimento participativo, os propósitos dos representantes das reuniões, e que se discute criticamente o emaranhado de relações entre política e economia para transcender o suposto esvaziamento de sentidos de *desenvolvimento* e *democracia*, acrescentando o aporte dos referenciais da ação pública.

É dessa forma que é observada a APTP promovida em *fóruns híbridos*, que agem como interfaces entre o estado e a sociedade e são compostos pelo encontro de atores representantes de uma diversidade de segmentos, setores, institucionalidades e entes federativos. Há *atores* e *instrumentos* de APTP constituintes de *referenciais híbridos*, frutos da fusão de distintos referenciais setoriais, férteis de processos e estratégias complexos. Também a consideração da *dialogicidade* colabora para discutir a interação multiatorial voltada a suplantar a fragmentação de práticas, saberes e relações, vislumbrando uma tessitura de convergências entre uma multiplicidade de polos (político, técnico, jurídico), instituições, setores temáticos e esferas territoriais.

Caminhos metodológicos

A pesquisa questiona *como* se realizam as lógicas de ações públicas transversais e participativas do CNS, do Conama, do CNDH e no Fórum Interconselhos. Cada capítulo dá vazão a algum aspecto relevante para composição dos argumentos com respeito às dinâmicas complexas enfocadas e traz consigo especificidades conceituais e metodológicas. A escolha de mais de um caso para o estudo permite a apresentação de descobertas potenciais da análise comparativa. Isso fica explicitado em um dos itens do capítulo terceiro, onde estão apresentados três quadros analíticos referentes ao dialogismo de regimentos internos. No restante, a escrita é um pouco mais fluida do que uma abordagem comparada convencional. De fato, mesmo as esferas organizacionais enfatizadas se distinguem entre os capítulos que, se permitem a comparação entre instâncias, não têm tal propósito como cerne.

Inicia-se, no Capítulo 1, com ênfase em duas *conferências*, eventos encaminhados pelo poder executivo que, nos dois casos destacados, contam com orientação

e sistematização pela ação de conselhos nacionais. Em seguida, o Capítulo 2 dá ênfase a uma *câmara técnica*, unidade organizacional que assessora um conselho na produção de orientações e normas sociotécnicas e que tem composição menos numerosa que os plenários, encontrando homólogos¹² em outras instâncias. Por sua vez, o Capítulo 3 estuda a ação de *reuniões de plenário*, considerando os documentos instituintes da organização conselheira (seus regimentos internos) e a instrumentação cotidiana da interação disposta em atas. Por fim, o Capítulo 4 investiga a produção de referenciais híbridos para orientar o desenvolvimento nas interações de um *Fórum Interconselhos*, instância que possui distintas lógicas organizacionais e mais alto grau de diversidade de atores sociais que conselhos nacionais.

É comum às instâncias observadas, além da pergunta de pesquisa, a articulação entre múltiplas técnicas de pesquisa voltadas a desvelar uma *lógica da ação pública*, que interpela as relações entre atores, referenciais, instituições, processos e resultados (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012). Também é comum ao conjunto de capítulos o caráter etnográfico desta pesquisa interdisciplinar.

A pesquisa etnográfica demonstra de que forma processos interacionais são realizados em contextos específicos por meio de descrições densas suficientemente profícuas para compreender valores e crenças dos universos pesquisados, e também padrões, lógicas e feixes de relações, produzindo um conhecimento específico que interroga preceitos postos devido à construção articulada com os interlocutores da pesquisa e conectando teorias às interpretações descritivas (GEERTZ, 1989). A pesquisa antropológica da política (TEIXEIRA; LIMA, 2010; LIMA, 2002) distingue-se por olhar para as instituições e práticas de poder. Nesses campos, o tradicional método da observação participante perde protagonismo (NADER, 1972).

Na etnografia institucional e das práticas de poder, a observação presencial é mais um elemento dentre um conjunto de fontes e técnicas merecedoras de atenção. É adicionada à análise da observação de congregações de indivíduos, grupos, seus

¹² Nomeadas Comissões Intersetoriais, Comissões Permanentes e Câmaras Técnicas, respectivamente, no CNS, CNDH e Conama.

objetos, práticas, e dos diálogos com esses atores por meio de entrevistas, também a consideração da linguagem articulada em textos escritos, audiovisuais e outros documentos. Em especial, a consideração dos documentos enquanto artefato de relevância torna possível olhar para os *de cima*, aqueles atores que, por serem dotados de mais poder que a maioria, parecem estar fora de alcance (NADER, 1972). E, para Riles (2006), que também inspira este trabalho, tomar os documentos como artefatos centrais da pesquisa qualifica as etnografias contemporâneas, uma vez que essas fontes materializam conhecimentos práticos e transmitem convergências entre aspectos culturais, técnicos, criativos, científicos e de poder.

Nesta pesquisa, também a consideração de documentos escritos é bastante relevante por comunicarem (em atas, relatórios e transcrições) tanto os dados das práticas interacionais como também os instrumentos de ação pública que articulam a organização de três das quatro instâncias destacadas para a análise. Acrescento que, por este estudo tratar de *instrumentos, referenciais e interações em instituições participativas*, o método proposto é adequado e frutífero para a análise.

Na apreciação das interações transversais produzidas em fóruns conselhistas, constituíram a análise os seguintes elementos:

- atas de reuniões de plenário de 2016 do CNS (11 atas) e do CNDH (09 atas), considerando a disponibilidade nos respectivos *sites* dos conselhos;
- transcrições de reuniões de plenário de 2016 do Conama (03 transcrições);
- avaliação do dialogismo dos regimentos internos do CNS, do CNDH e do Conama (conforme detalhado no terceiro capítulo);
- documentos orientadores de metodologia da reunião do Fórum Interconselhos, das leis instituintes do PPA 2012-2015 e do PPA 2016-2019, e das Agendas Transversais do PPA participativo;
- observação presencial em 03 reuniões de plenário do CNS entre 2015 e 2016;
- observação presencial de 03 reuniões de plenário do CNDH em 2016;
- observação presencial de 04 reuniões de plenário do Conama entre 2015 e 2016;

- observação presencial de 02 reuniões da Câmara Técnica de Qualidade do Ar e Gestão de Resíduos do Conama;
- observação presencial de atividades da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos;
- observação presencial de atividades da 15ª Conferência Nacional da Saúde;
- participação na reunião preparatória de relatores para a 15ª Conferência Nacional da Saúde;
- observação de 20 horas de vídeos disponíveis *on-line* referentes às reuniões do Fórum Interconselhos entre 2011 e 2015;
- realização de 07 entrevistas com servidores públicos (04 não estruturadas) e militantes (03 semiestruturadas) engajados simultaneamente em conselhos nacionais e no Fórum Interconselhos;
- 34 entrevistas semiestruturadas com conselheiros nacionais de saúde (18 representantes da sociedade civil, 12 trabalhadores do SUS, 03 representantes governamentais, 01 representante empresarial);
- 17 entrevistas semiestruturadas com conselheiros nacionais de meio ambiente (13 representantes governamentais, 03 da sociedade civil, 01 do setor privado);
- 14 entrevistas semiestruturadas com conselheiros nacionais de direitos humanos (02 representantes do governo, 11 da sociedade civil e 01 do Ministério Público);
- 06 entrevistas não estruturadas com servidores públicos de instâncias ministeriais assessoras de conselhos (01 representante do Conama, 03 do CNS, 02 do CNDH).

Compartilho ainda que, para a realização de entrevistas, foram elaborados dois roteiros: um concernente a conselhos nacionais e o outro ao Fórum Interconselhos. Isso porque, se os conselhos nacionais têm características complexas, o Fórum Interconselhos assume um grau ainda maior de complexidade por proporcionar a reunião entre representantes da sociedade civil de mais de 30 conselhos nacionais. O roteiro questiona a percepção dos conselheiros sobre o que eles entendem por transversalidade, se essa dinâmica transversal está posta pelo conselho e, se sim, como eles percebem a operacionalização – inclusive, solicitando exemplos. No caso

do Fórum Interconselhos, além dessas questões, perguntou-se especificamente sobre a capacidade do Fórum na geração de incidência sobre o plano plurianual (PPA), a opinião do entrevistado sobre a composição, a existência de tensões e alianças entre setores, os meios de articulação das reuniões do fórum, os resultados possíveis que o fórum poderia produzir e, finalmente, se consideravam o fórum concernente à promoção do desenvolvimento nacional. Ao dialogar com servidores públicos assessores das quatro instâncias, somaram-se às questões dos roteiros algumas perguntas vinculadas à pesquisa documental exploratória.

As respostas do conjunto de entrevistados, ainda que nem sempre apareçam enunciadas e transcritas, orientaram escolhas conceituais e argumentações tecidas daqui em diante. Dessa maneira, as entrevistas foram mobilizadas para estruturar os sentidos da pesquisa e assinalar as tendências do campo, não representando amostra com validade estatística. Os diálogos foram realizados de modo a prezar pelo anonimato dos interlocutores. A maioria¹³ das entrevistas com conselheiros nacionais (sessenta) foram realizadas entre setembro e novembro de 2016, em momentos iniciais, finais e em intervalos de reunião de plenário de conselhos. Além dessas, realizei 18 entrevistas considerando sete atores do Fórum Interconselhos e 11 atores estratégicos das instâncias socioestatais. Os roteiros utilizados para a realização de entrevistas semiestruturadas se encontram no Apêndice A.

Ressalvo, tal como fica explícito na narrativa que segue, que o período em que a pesquisa foi realizada converge com forte crise no poder executivo federal. Isso aponta também para variações e instabilidades no campo. Tais desordens permitiram a observação de interações em meio a inflexões nas rotinas de ação

¹³ Com apoio de dez estudantes de graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília para a abordagem, aplicação/gravação e transcrição. Os estudantes contaram com oficina de treinamento e meu acompanhamento durante as reuniões. Pela disposição em colaborar com a pesquisa ao entrevistar, transcrever e participar de nossas animadas oficinas formativas, agradeço sinceramente a Ana Beatriz Fernandes, Érika Guedes, Tainá Porto Cotrim, Lívia Queiroz, Caio Leal, Nara Pimentel, Luana Mondadori, Nathália Uchôa, Mariana Mourão, Pedro Calazans, Jéssica Facundo, Ana Carolina Cardoso e Samara Marinho.

pública, demonstrando dinâmicas de relações (in)tensas nesses pontos de acesso a atores heterogêneos governamentais e não governamentais.

A partir dessas fontes e noções, foram estudadas as seguintes instituições participativas:

Quadro 1 – Instituições participativas analisadas

Instituição participativa	Instauração	Legislação	Composição	Vinculação institucional
Conselho Nacional de Saúde	1937	Criado pela Lei nº 378/1937, atualmente regido pelas Resoluções nº 407/2008, 435/2010 e 513/2016	Usuário (24) Profissional de Saúde (12) Governo/ Prestador de Serviço (12)	Ministério da Saúde
Conselho Nacional de Direitos Humanos	1964 ¹⁴ / 2014	Criado pela Lei nº 4.319/1964, com alterações pelas Leis nº 5.763/1971 e nº 10.683/2003, com a redação dada pela Lei nº 12.314/2010	Poder Público (11) Sociedade Civil (11)	Ministério dos Direitos Humanos
Conselho Nacional de Meio Ambiente	1981	Criado pela Lei nº 6.938/1981	Poder Público (69) Poder Público (69) Sociedade Civil (22) Setor Privado (8)	Ministério do Meio Ambiente
Fórum Interconselhos	2011	Decreto 8.243/2014 (sustado pelo Congresso Nacional)	Poder Público Sociedade Civil (34 IPs em 2016)	Secretaria-geral da Presidência da República Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Fontes: Elaboração da autora, considerando os instrumentos legais mencionados e BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013; BRASIL, 2014a, 2014b.

Em especial, a noção de ação pública (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012; MULLER, 2013) incorpora uma sociologização do Estado e de suas interfaces, e traz como aportes sua tomada em conta dos encontros entre atores do Estado e de esferas não estatais, em processos de construção e inscrição de problemas públicos e de referenciais societais,

¹⁴ Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, alterado por lei em 1971 e novamente em 2014, desta vez para passar a se chamar Conselho Nacional de Direitos Humanos.

numa pluralidade de arranjos. Essas inspirações estão explicitadas nos instrumentos de pesquisa construídos para viabilizar o livro. Os elementos que correlacionam à APTP seus instrumentos e práticas, interrogando as fontes referenciais desta pesquisa e contribuindo para desvendar as lógicas procedimentais e valorativas das interações transversais, expressam-se no quadro 2 e serão melhor detalhados nos capítulos a seguir.

Quadro 2 – Relação entre a APTP e as fontes investigadas

Elemento de análise de APTP		Fontes	
Substrato técnico	Regras de composição	i a iii, vii	<i>(i)</i> Normas constitucionais, leis e decretos instituintes <i>(ii)</i> Regimentos <i>(iii)</i> Normas societárias (resoluções, moções, recomendações, decisões, deliberações) <i>(iv)</i> Documentos finais de conferências e agendas transversais <i>(v)</i> Atas, transcrições de reuniões e vídeos <i>(vi)</i> Entrevistas <i>(vii)</i> Observação presencial
	Diversidade de origens	i a vi	
Filosofia de gestão	Propósitos	i a vii	
	Disposição dialógica		
	Referenciais setoriais		
Modelo organizacional	Papéis dos conselheiros	i, ii, iii, vi	
	Práticas performáticas		
	Regras		
	Papel do presidente		
	Papel das comissões		
	Papel dos departamentos de apoio		
	Critérios de eleição de representante		
	Presença da comunidade científica		
	Relevância de cada polo (jurídico, técnico, político)		
	Critérios de escolha de presidente		
	Fluxos e trâmites referentes às pautas, resoluções, moções, regulamentos e documentos finais de conferências	i, ii, iii, iv, vi, vi	
Diversidade da composição	i,ii		
Frequência de reuniões	ii, iii		

Fonte: Elaboração da autora, mediante referências bibliográficas e pesquisa de campo.

A pesquisa de campo foi eminentemente realizada durante 2015 e 2016, enquanto os documentos destacados podem ir além desse período. Entre esses, constam instrumentos organizadores da ação pública conselhistas. Os documentos mobilizados são necessários para compreender as interações produzidas durante o período em evidência. A pesquisa de campo precede às escolhas teóricas, fazendo com que as mobilizações da literatura estivessem realizadas em vaivém com relação ao olhar para as diversas questões empíricas insurgentes, observando suas necessidades de tratamento conceitual. Esse procedimento repercute no estilo textual menos convencional, que preza por trazer descrições de eventos e documentos previamente às conceituações, e também na pluralidade de noções articuladas.

Por fim, reitero que não pretendo discutir os conselhos em todas as suas especificidades. De fato, visto, sim, verificar as dinâmicas interacionais quando essas produzem e são produzidas por instrumentos de ação pública transversal e participativa, ou seja, observando quando a composição das instâncias é plural, em um conjunto diverso conformador de substratos técnicos, que se encontram numa filosofia de gestão que considera as múltiplas racionalidades em conflito e negociação, produzindo novos processos interacionais e novos referenciais híbridos.



CAPÍTULO 1

Do dever ser à situacionalidade: a transversalidade experimentada em conferências nacionais de políticas públicas

Em geral, discussões acadêmicas brasileiras que se voltam à transversalidade e à intersetorialidade trazem consigo uma intenção de adaptação da organização setorial temática do estado. A justificativa dada para o questionamento da morfologia estatal tradicional seria uma necessidade de produzir políticas que deem conta da solvência de problemas públicos complexos: se os problemas públicos não obedecem às fronteiras das políticas setoriais, tais fronteiras deveriam ser repensadas conforme novas estratégias comunicacionais e organizacionais. Geralmente, os estudos brasileiros que trazem transversalidade ou intersetorialidade como cerne abordam normativamente tais noções, tomando-as enquanto *dever ser* e articulando-as a orientações horizontais e democráticas.

Há experiências em curso que destacam as categorias de transversalidade e intersetorialidade – até mesmo convergindo com as prescrições democratizantes de textos acadêmicos ao promoverem diálogos entre atores da sociedade civil e do estado em fóruns participativos. Neste capítulo, começo a abordar a transversalidade em conselhos nacionais a partir da etnografia de duas conferências nacionais de políticas públicas. A pertinência do olhar para conferências em uma pesquisa sobre conselhos se

justifica ao compreender as conferências enquanto organizadas¹ por suas respectivas arenas conselhistas: no âmbito da Saúde e dos Direitos Humanos, entre 2015 e 2016, documentos orientadores dos conselhos nacionais percorreram esferas subnacionais em suas conferências e retornaram, sistematizadas por conselhos estaduais, ao mesmo conselho nacional para operacionalização da conferência nacional temática.

Falo especialmente das lógicas da 12^a Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em abril de 2016, e da 15^a Conferência Nacional de Saúde, realizada em dezembro de 2015. Ambas contaram com minha observação presencial. A primeira conferência mencionada se autodenominava transversal, e a segunda trazia em si um eixo transversal sobre “reformas democráticas e populares do Estado” a ser discutido por cada um de seus grupos de trabalho. Entre múltiplos propósitos e disputas, ambas conferências forjaram a construção, a transformação e o fortalecimento de discursos para geração de incidência em políticas públicas. Teço considerações sobre os sentidos do que foi chamado por *transversal* por atores relevantes a cada uma das ocasiões.

Soma-se à observação presencial das conferências a coleção de documentos (tais como o Cadernos de Propostas da 12^a CNDH ou o documento orientador de apoio aos debates da 15^a CNS), notícias produzidas referentes às duas ocasiões e também alguns excertos de entrevistas com conselheiros e assessores de conselhos. Conforme apresento no método de pesquisa, uma das questões principais realizadas durante entrevistas para este estudo foi: “Para você, o que significa transversalidade?”. Outra pergunta era: “Você acredita que há processos transversais em curso no Conselho Nacional [de Saúde ou de Direitos Humanos, a depender do entrevistado]? Se sim, poderia explicar como esses processos são viabilizados?”.

¹ Essa percepção considera observações presenciais de reuniões de plenária de conselho e conferência entre 2015 e 2016, bem como diálogos informais com conselheiros e assessores. Convocadas formalmente pelo poder executivo, as conferências são instâncias formalmente autônomas aos conselhos (AVRITZER; SOUZA, 2013; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). Entretanto, o modo como os dois conselhos nacionais ora destacados protagonizaram a organização das discussões e reinscreveram suas pautas de plenárias para considerar as conferências alicerçou a aproximação entre dinâmicas conselhistas e conferencistas.

As respostas mais emblemáticas para essas questões estão elencadas no texto a seguir, dando vazão à apresentação de percepções de conselheiros nacionais e assessores de conselhos com respeito à transversalidade. Ressalvo que, apesar de esses diálogos não alcançarem o espectro plural de delegados das conferências nacionais e de terem acontecido várias vezes em 2016, nos intervalos de reuniões de conselho, os atores interpelados foram protagonistas também das conferências e trouxeram, com seus discursos, aportes interessantes para reinterpretar a noção focalizada neste livro.

Os discursos mapeados nesta pesquisa concernentes à *intersectorialidade* e à *transversalidade* acionam expectativas díspares quanto às suas características e aos seus efeitos dependendo da vinculação dos atores – seja acadêmica, política, burocrática ou militante.² Os sentidos técnicos são, em geral, enunciados por burocratas que traduzem transversalidade e intersectorialidade por modos específicos de organização do estado e da ação pública. Os discursos dos atores políticos governamentais, por sua vez, costumam lançar mão dessas categorias para se referirem à integração entre sujeitos de distintas identidades, origens e propósitos. Ou, então, caracterizam questões que são consideradas *externas* às fronteiras do setor e devem ser tomadas e *internalizadas*, ou até mesmo questões *setoriais* que devem ser *externalizadas* – chamando por transversal o problema ou propósito que seja, simultaneamente, relevante e complexo. Conforme discuto a seguir, os discursos de militantes e acadêmicos sobre os temas transitam entre os dois grupos.

O capítulo questiona como operam essas categorias, tanto na literatura como nas duas conferências nacionais destacadas. A proposta, portanto, não é analisar intersectorialidade ou transversalidade como categorias analíticas. Aqui, as categorias

² Reconheço a fluidez dessas vinculações no tempo e no espaço, mas, mesmo que tais laços sejam etéreos e múltiplos, o estudo etnográfico ora proposto demonstra tendências distintas entre os discursos a depender de quem os profere. Tal como geralmente fazem os interlocutores desta pesquisa, opto chamar por militantes os sujeitos engajados em ONGs e movimentos sociais, chamo por políticos os mandatários eleitos e os ocupantes de cargos de confiança de médio e alto escalão, por burocratas os funcionários públicos que não ocupam cargos diretivos, e por acadêmicos os estudiosos vinculados a universidades, que produzem textos escritos, análises e conceitos.

analíticas mobilizadas são dispositivos, procedimentos e táticas de governo, conforme o penúltimo item do capítulo. Esses elementos sustentam a tese de que *transversal* e *intersectorial* são dispositivos discursivos, estratégias que animam a produção de um senso de unicidade para o estado. Especialmente nos casos das conferências em destaque, a conjuntura política de crise no governo federal contextualizou a construção de certa equivalência entre o que ali fosse tomado por transversal e uma noção de estado impressa no projeto político então vigente e ameaçado no poder executivo federal.

Dessa maneira, este capítulo se compõe desta introdução, quatro breves seções e das primeiras considerações da pesquisa. Os dois primeiros itens discutem casos emblemáticos de conferências nacionais que contaram com a composição de membros de diversas origens e com a discussão de temas designados como transversais. Primeiramente, apresenta-se o caso da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, cujos porta-vozes apresentaram por transversal tanto a identificação do que sejam direitos humanos como também o encontro entre atores de quatro outras conferências nacionais temáticas que a precederam. Em seguida, compartilho a discussão de um dos grupos de trabalho da 15ª edição da mais antiga conferência nacional de políticas públicas, a Conferência Nacional da Saúde, com respeito ao seu eixo denominado por transversal – referindo-se às múltiplas questões transcendentais às fronteiras da gestão do Sistema Único de Saúde (SUS).

Posteriormente, apresento um tentame de compilação do senso comum acadêmico para intersectorialidade e transversalidade. Estudo o referencial teórico de teses e dissertações voltadas à gestão pública ou a políticas públicas nas temáticas, com atenção especial aos textos citados em mais de uma das fontes. Nesses textos, sob o véu de conceitos, noções e instrumentos analíticos, foram encontradas as premissas de um modo de gestão de ambição contra-hegemônica. No quarto item, localizo-me entre a literatura e a experiência vivida. A crítica às interpretações convencionais da intersectorialidade e da transversalidade é tecida ao considerar os aportes dos casos etnográficos e dos textos acadêmicos. Os primeiros esforços analíticos são impulsionados pelos conceitos de *dispositivos* e *táticas* partindo de Foucault (2004, 2008, 1999) e por estudos antropológicos

da política e do estado (TEIXEIRA; LIMA, 2010; TROUILLOT, 2001; RILES, 2006). O capítulo encerra recuperando os principais argumentos desvelados e tracejando o desenvolvimento das reflexões que seguirão.

1.1 Da transversalidade como cerne: em torno de um nome social na 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos

Entrevistei dois burocratas que participaram da organização da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (CNDH). Ao serem questionados sobre o que entendiam por transversalidade, um deles respondeu que

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 (SERVIDOR PÚBLICO I PARTICIPANTE DA 12ª CNDH, 2016, grifos meus).

No diálogo com outra burocrata atuante na organização da 12ª CNDH, ela reiterou algumas vezes que “os direitos humanos são essencialmente transversais” (SERVIDORA PÚBLICA II PARTICIPANTE DA 12ª CNDH, 2016). Essas noções de que a transversalidade está no cerne da atuação em prol de direitos humanos, relacionando-se inclusive à relação entre demandantes e instituições estatais, superam as prescrições normativas do Programa Nacional de Direitos Humanos vigente para aceder a uma lógica própria. Tal lógica ficou explicitada durante a 12ª Conferência, conforme apresento a seguir.

Conforme a Carta de Apresentação ao Caderno de Propostas da Conferência,³ documento compilador de textos orientadores que dá tom aos eventos e que é distribuído como material a cada um dos participantes,

³ Com Pogrebinschi e Santos (2011, p. 261), defino conferências nacionais como instâncias de deliberação e participação convocadas pelo Poder Executivo através de seus ministérios, secretarias

No centro do processo conferencial, *a linha que tece* a continuidade entre os debates temáticos e a Conferência Nacional de Direitos Humanos é o [sic] *da transversalidade, ou seja: o desafio de construir políticas públicas que integrem as demandas específicas; criem condições reais de acesso a bens e oportunidades de maneira igualitária; e respeitem a diversidade*. Nesta etapa de construção dos direitos humanos, “transversalidade” é a palavra que aponta para o desafio de aprofundar estes direitos à luz do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (o PNDH-3), fruto da participação popular e um dos grandes marcos recentes na definição das demandas pelas garantias fundamentais no país (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2016, p. 6).

A Carta de Apresentação é assinada pelo secretário especial de direitos humanos e pela ministra do hoje extinto Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos. Em 27 de abril de 2016, a abertura da 12ª CNDH colava o documento orientador mencionado aos discursos em plenária. A data e o local se ajustaram, propositadamente, ao encerramento de quatro conferências nacionais temáticas simultâneas e vinculadas à Secretaria Especial de Direitos Humanos que, junto à 12ª CNDH, conformaram as Conferências Conjuntas de Direitos Humanos. Entre 24 e 27 de abril, o mesmo espaço abrigou a 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, a 3ª Conferência Nacional de Políticas de Direitos Humanos de LGBT e a 4ª Conferência Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência.

Na solenidade de abertura da quinta das conferências conjuntas, para a qual culminaram as demais, a ministra e o secretário à época externaram falas que identificaram equivalência entre transversalidade e a forma de realização dos eventos, visando o encontro de atores com preocupações temáticas diversas. Conforme

e respectivos conselhos. São, em geral, organizadas tematicamente e precedidas por etapas municipais, estaduais e/ou regionais. Contam com resultados agregados das deliberações prévias em etapas municipais e (ou, pelo menos) estaduais, que são objeto de deliberação na etapa nacional. Em geral, produz um documento final contendo diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal na área objeto da conferência.

estabelecido no regimento instituinte à 12^a CNDH, havia ao menos quatrocentos delegados que, entre os quase dois mil participantes, já estavam em Brasília para alguma das conferências temáticas específicas de direitos humanos. O secretário destacou também a dimensão da empatia oportunizada pela representação de múltiplos grupos no encontro de conferências num único ambiente:

A transversalidade é algo inovador. Tenho a convicção de que acertamos no formato de realizar conferências conjuntas. O CICB⁴ se transformou em um espaço de exercício da cidadania. É um exercício de se colocar no lugar do outro, que ainda que não seja igual a você, tem os mesmos direitos que os seus. Quem chega hoje vai sentir isso. Essa é a principal forma de desmistificarmos preconceitos e desconstruirmos preconceitos para construirmos uma cultura de cidadania democrática (SOTTILLI, 2016, grifos meus).

Durante a 12^a CNDH, junto aos discursos sobre o transversal, estavam os discursos sobre a indispensabilidade da democracia para a garantia dos direitos humanos. Certamente, a instabilidade que assolava a chefia do poder executivo federal contextualiza essa ênfase. E, mesmo além da conceituação schumpeteriana de democracia como método de escolha de governantes, estavam as próprias dinâmicas dos conselhos e conferências, reconhecidas como meios de exercício da *democracia*. Ali, aqueles fóruns foram valorizados como fins em si mesmos – e seus componentes partilhavam de um sentimento de ameaça à própria continuidade de sua atuação, dado o perfil dos que ansiavam o poder no processo de ruptura em curso no executivo federal. Rotulado por alguns como *golpe* e por outros como *impeachment* no Brasil, denotando respectivamente quem era favorável e quem era contrário à manutenção da presidenta eleita no poder, *golpe* era o termo preferido na ocasião.

Ao final da 12^a CNDH, um decreto assinado pela presidenta Dilma Rousseff sobre o uso do nome social e reconhecimento da identidade de gênero foi tratado como um dos mais importantes resultados daqueles eventos. Discuto essa situação

⁴ Centro Internacional de Convenções do Brasil, que sediou o evento.

específica da conferência pela relevância empírica encontrada ali. Junto à visão de entrevistados que destacaram esse como resultado das conferências conjuntas de direitos humanos, estavam os discursos no encerramento da 12ª CNDH e textos da assessoria de comunicação da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS, CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2016). Ainda, para compreender *como opera* a noção de transversalidade, cabe explicitar o propósito e o caminho performático e institucional do que foi enxergado por *resultado* da conferência.

Foi ainda na abertura da 12ª CNDH que o evento contou com a presença da presidenta. Entre outras palavras de ordem como “*Não vai ter golpe*” e “*Dilma guerreira do povo brasileiro*”, a presidenta ouviu militantes das causas LGBT que bradavam “*Al, al, al, o nome social!*”, esses conseguindo interromper a solenidade e as falas das autoridades presentes. No contexto de densa crise política, a presidenta incitava o questionamento da legitimidade dos que, poucos meses depois, conseguiram afastá-la do cargo. Ela respondeu aos manifestantes: “Nome social... É isso? Ok, nós vamos conversar! *Nós* vamos, sim. *Eles*, os que querem assumir agora, provavelmente não vão sentar para dialogar” (ROUSSEFF, 2016). Naquele dia, a presidenta assinara cinco decretos. No dia seguinte, em seu gabinete, recebeu militantes de movimentos sociais e assinou mais um decreto, permitindo o uso do nome social de travestis e transexuais em órgãos públicos federais.

Em uma solenidade em ambiente formal conferencista, foi a incomum e efetiva *performance* de ação direta que saltou aos olhos e incentivou, tanto quanto os nexos entre atores do estado e da sociedade construídos previamente na instituição participativa conselhistas, um documento formal ansiado por milhares. Uma militante que atua no Conselho Nacional de Combate à Discriminação contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Travestis (CNDC/LGBT) e em outros dois conselhos nacionais orienta a compreensão deste caso. Ela, que participou da CNDH, da conferência nacional específica de Políticas de Direitos Humanos de LGBT e do diálogo no gabinete da presidenta, destacou a dimensão da abrangência temática ao compartilhar que

O Conselho (Nacional de Combate à Discriminação) LGBT é um conselho que vai discutir toda uma política de governo e tentar *dialogar para inserir a pauta* LGBT nas diversas esferas como educação, segurança, justiça, cultura [...] O Conselho LGBT *trabalha de forma incisiva em pastas diferentes, então cria um processo transversal maior*, eu acredito, maior atuação, maior *abrangência* [com relação a outros conselhos nacionais] (CONSELHEIRA DO CNDC/LGBT REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL, 2016, grifos meus).

A incidência da pauta do nome social teve como caminho prévio o diálogo com os atores institucionais do governo federal, seguindo a hierarquia convencional: primeiramente, foi ativado o secretário especial de direitos humanos, em seguida, a então ministra das mulheres, da igualdade racial e dos direitos humanos, visando, justamente, o diálogo aberto pela ministra junto à presidenta. A ida de militantes ao gabinete da presidenta, conforme a mesma entrevistada, foi recebida com entusiasmo: “foi um dia em que a gente foi recebido por uma chefe de Estado para ela escutar da boca das próprias pessoas porque aquilo ajudaria uma parcela da sociedade brasileira”. A justificativa para a relevância do instrumento legal também é interessante e congrega a dimensão dos direitos sociais de cidadania:

Como é que uma pessoa que constrói sua identidade, sua vivência em cima de um gênero, pode ser chamado com o nome de um gênero oposto? Então isso é conflitante, tira as pessoas de seu exercício de cidadania. [...] Como é que a pessoa vai na escola e não é chamada pelo nome que gosta? Como é que vai no posto de saúde e na hora da chamada ser chamado por um nome que não condiz? Então, o nome social vai facilitar que *as* pessoas possam estar em qualquer tipo de ambiente. O decreto abre uma perspectiva dessa população ser, pela primeira vez, vista como gente, como cidadã (CONSELHEIRA DO CNDC/LGBT REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL, 2016).

Foi essa noção sobre o próprio corpo e o próprio gênero que deu sentido às demandas dos movimentos sobre o estado e suas instituições participativas com relação ao nome social. A pessoa trans se apresenta por um nome que é correspondente à sua subjetividade e à sua *performance* interacional cotidiana e que difere

daquele formal/civil. E a expectativa, na ocasião, era de que os atores do governo federal reconhecessem a atribuição de nome social conforme a identidade de gênero para facilitar o acesso desse grupo populacional aos múltiplos serviços públicos, exigindo das instâncias estatais que acatassem a identidade de gênero.

A identidade de gênero é reconhecida como direito humano por organizações internacionais (ONU, 2014) e pelo estado brasileiro (BRASIL, SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010). Entretanto, o Decreto⁵ Presidencial 8.727/2016 corresponde às pastas da administração pública *federal* e exige que em formulários de sistemas de informação conste o nome social acompanhado do respectivo nome civil “para fins administrativos internos” (BRASIL, 2016a). Isto não rompe necessariamente com a lógica de cidadania precária (BENTO, 2014) à qual a chamada população trans está submetida: frequentemente desencorajada a exercer sua identidade em suas relações sociais, é alvo de múltiplas violências que, inclusive, afastam-na do ambiente escolar e de serviços de saúde. É, entretanto, essa expectativa de incidência da demanda em múltiplos serviços públicos, a ideia do burocrata e seus temas “*que perpassem por diversas áreas*” e também a ideia da militante e sua caracterização do transversal como “*trabalho incisivo em pastas diferentes*”, que cola o decreto sobre o nome social ao senso de resultado sobre uma conferência denominada por transversal.

⁵ Ainda que possam ser voltados à incidência sobre uma pasta setorial específica ou que contenham cunho formal menos relevante, outros documentos são menos tímidos que o decreto presidencial. Um exemplo está na Resolução nº 12 de 2015 do CNDC/LGBT. A resolução tem como propósito a garantia do reconhecimento da identidade de gênero de estudantes em instituições educacionais públicas e privadas, em todas as esferas federativas. Mais uma resolução, esta conjunta entre o CNDC/LGBT e o Conselho Nacional de Política Criminal e Previdenciária (Res. Conjunta CNPCP e CNDC/LGBT 01/2014), estabelece que travestis e transexuais devem ser chamados por seus nomes sociais de acordo com a identidade de gênero e, para evitar abusos sexuais, que estejam enclausurados em presídios femininos. Outro instrumento, um Projeto de Lei apelidado por João Nery (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013), reconhecido como primeiro homem trans brasileiro, propõe ir além do nome social para estabelecer de fato a mudança do nome civil daqueles interessados. A composição majoritária conservadora do Congresso Nacional, contudo, não tem se mostrado favorável a iniciativas como essa. Aliás, o próprio Decreto Presidencial 8.727/2016 é objeto de controvérsia na Câmara dos Deputados, já havendo um projeto de decreto legislativo que visa a anulação do primeiro.

No contexto político-institucional incerto, não é estranho que num evento que prezava por ressaltar valores democráticos em momento de crise política tenha aparecido com tanta força a discussão da transversalidade. Afinal, ao considerar os discursos citados anteriormente, entende-se que os direitos humanos são transversais porque são referentes às “*políticas públicas que integrem as demandas específicas; criem condições reais de acesso a bens e oportunidades de maneira igualitária; e respeitem a diversidade*”, porque perpassam “*por diversas áreas e por diversos olhares, da situação daquela população*”, e porque precisam ser incisivos “*em pastas diferentes*”. E, por isso, deveriam importar aos gestores que orientam pastas para além daquela que coordenava a conferência.

1.2 Da transversalidade como aquilo que é abrangente: eixo transversal na 15ª Conferência Nacional de Saúde

Particpei de mais uma conferência poucos meses antes, em dezembro de 2015, como convidada devido à pesquisa em andamento. A 15ª Conferência Nacional de Saúde aconteceu em outro centro de convenções em Brasília, com mais de três mil pessoas e rodeado de centenas de outras que, por não serem conselheiras, apoiadoras do evento ou convidadas, não conseguiram produzir crachás que dessem acesso às atividades formais e só puderam acompanhar fóruns paralelos e externos. Na maior e mais antiga conferência nacional temática, pude observar, para além das mesas redondas e palestras de cunho mais formativo, um grupo de trabalho (GT) do eixo de participação social. Esse tinha sido o primeiro eixo a lotar. Havia, entretanto, outros seis eixos de discussão que compunham GTs: direito à saúde, garantia de acesso e atenção de qualidade; valorização do trabalho e da educação em saúde; financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e relação público-privado; gestão do SUS e modelos de atenção à saúde; informação, educação e política de comunicação do SUS; e ciência, tecnologia e inovação no SUS.

Todos os GTs, em cada uma das salas, realizaram previamente às suas discussões o diálogo sobre um oitavo eixo, chamado por transversal. *Diálogo* não é a melhor palavra para definir o que aconteceu. O eixo transversal de discussão se propunha desde um documento orientador (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2015a), redigido por conselheiros nacionais e construído para apoiar e dar sentido às discussões de etapas municipais e estaduais prévias à 15ª CNS, com os seguintes elementos para discussão:

- reforma do poder judiciário;
- democratização dos meios de comunicação;
- enfrentamento às desigualdades e iniquidades em saúde;
- repúdio à redução da maioria penal;
- repúdio à alteração constitucional que afirmaria que “todo poder emana de Deus” (e não do povo);
- repúdio às medidas provisórias que suprimem direitos previdenciários e trabalhistas.

Os conselheiros da saúde determinaram por *transversais* 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 em cada um dos sete diferentes eixos temáticos nas três esferas federativas. O adjetivo *transversal* correspondia ali ao atravessamento de temas de discussão nos eventos, mas ele tinha outros atributos. Conforme um conselheiro nacional, trabalhador no sistema de saúde, “*a transversalidade dentro das ações de saúde é como você comparar à intersectorialidade. A transversalidade vai bem mais além do atendimento cotidiano do dia a dia*” (CONSELHEIRO DO CNS REPRESENTANTE DOS TRABALHADORES, 2016). Para outra conselheira, importa reconhecer a dimensão do compartilhamento de ações para a produção da saúde. A militante de movimento social afirmou em entrevista que “*a luta pela saúde é tarefa compartilhada. Ela não pode ser*

setorizada, pois o setor saúde não dá conta” (CONSELHEIRA DO CNS REPRESENTANTE DOS USUÁRIOS DO SUS, 2016).

Contudo, essa perspectiva mais preocupada com o conteúdo do que com a forma de ação não é uníssona. Para este acadêmico que é também conselheiro nacional de saúde e gestor, é o caráter interacional, entre múltiplas racionalidades, que estabelece a transversalidade.

Transversalidade é entender claramente um ponto específico e ver aquilo que tem relação nas diferentes dimensões e diferentes setores. [...] A transversalidade não é pegar tudo e embolar, mas ter clareza, segurança e especificidade num tema e conseguir enxergar todas as interfaces, as interlocuções e as inter-relações que têm para fora e que recebe de fora para dentro daquele tema (CONSELHEIRO DO CNS SERVIDOR PÚBLICO, 2016).

A entrevista realizada se referiu antes ao conselho que à conferência enfocada, mas a resposta sobre a existência de processos transversais no conselho traz *insights* significativos, inclusive, para caracterizar os sentidos normativos que subjazem as articulações:

O Conselho *ainda gasta muita energia em marcar posições, em fazer notas ou de apoio ou de repúdio, de denúncia*. Então, eu não acho que tem tanta dificuldade de saber o que é [transversal] não, mas, tem discutido pouco e, principalmente, *trabalhado pouco em como fazer aquilo acontecer*. Então, eu acho que mais do que dizer o que nossa instituição quer, o nosso setor, o nosso segmento, eu tenho que saber *como se vai fazer*, com quem se *articular*, qual a melhor *estratégia*, onde é mais fácil de começar, que *visibilidade* eu dou. De novo, eu estou falando de algo que é transversal. Então, acho que esse é um *desafio que está colocado, não só também para o controle social, é para a gestão, é para a academia*. Na questão do zika e da microcefalia se via muito isso. Cada um dizia o que queria, mas faltava gente para poder fazer *o cimento, a liga* dessas coisas todas (CONSELHEIRO DO CNS SERVIDOR PÚBLICO, 2016).

De certa forma, esse conselheiro-gestor traz consigo essa tendência do sentido mais tecnocrático⁶ (e despolitizante) da gestão: o conselho emprega mais energias com posição política do que viabilizando meios estratégicos de ação. Para ele, o sentido da ação transversal estaria melhor estabelecido com a clareza sobre os caminhos de interação e articulação, descolando-se do discurso político e militante mais convencional sobre transversalidade que enfatiza o compartilhamento de objetivos como motor da ação.

A noção impressa na 15ª CNS do que fosse transversal correspondia, diferentemente, ao que a conselheira e militante estabeleceu como “*as reformas mais estruturantes da política e da sociedade*”. Ali, questões ainda mais abrangentes que o setor saúde incidiriam sobre este e, de tão relevantes, deveriam ser tomadas em conta pelo conjunto de delegados nas etapas municipal, estadual e nacional da conferência de saúde. O documento orientador incidiu sobre as 26 conferências estaduais e distrital e as mais de 4.700 conferências municipais. Conforme o relatório nacional consolidado (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2015c), chegaram à etapa nacional da CNS as seguintes diretrizes sistematizadas pelos relatores para o eixo transversal:

- fomentar o debate sobre o projeto de democratização da mídia para descentralizar debates sobre o SUS, a saúde e os direitos dos(as) usuárias(os);
- aprofundar a democracia do país com reformas democráticas e populares que garantam a transparência e a moralidade na gestão pública e a efetivação da democracia, com vistas ao fortalecimento do SUS;
- lutar por uma reforma tributária que tenha por objetivo a implantação da justiça fiscal, promovendo o crescimento e a distribuição de renda no país;
- fortalecer as políticas públicas que reduzam as desigualdades sociais, diminuam a pobreza e contribuam para a qualidade de vida da população.

Todas essas diretrizes, oriundas do processo ascendente e sistematizadas por relatores, foram acatadas pelos grupos de trabalho por ampla maioria dos participantes. Passo a discutir agora *como*, no grupo voltado à participação social que

⁶ Conforme fica melhor argumentado por Young (1991) e Fraser (2008). O tema da tensão entre *expertise* e novas formas de representação política está posto no capítulo segundo deste livro.

acompanhei, tais discussões procederam. Ali, antes da concordância com quase todas as diretrizes, houve incontáveis contendas – e nenhuma delas por razão do conteúdo textual. A primeira contenda procedimental aconteceu no início da reunião, durante a explanação dos procedimentos de uso de controles remotos que permitiam que o participante votasse favorável, contrário ou se abstinisse. Duas ou três pessoas desconfiaram da idoneidade dos processos, conforme fica emblemático nas palavras de um participante do Espírito Santo: “Eu não acredito em computador, porque dá para manipular o computador. Na minha opinião, todas as propostas aqui, a gente deveria saber a quantidade de votação, não só no sentido de computador”.

Por contraste, por meio de votação com uso de crachás, muitos minutos depois, houve a pactuação em prol da continuidade dos trabalhos com manutenção dos controles, que estavam sendo utilizados em outras 23 salas de GT e que já tinham sido usados anteriormente, tanto em conferências nacionais prévias como em etapas anteriores à nacional. Estranhei também a centralidade dos controles nos processos dos GT, não por desconfiar de organizadores, mas sim porque os diálogos ficariam suprimidos. Conforme um dos coordenadores da sala explicara, a ideia era essa, para *acelerar*, já que ali não era “mais o momento de discurso, o momento de discurso era no estado e no município” e, por isso, o Regulamento da Conferência impedia de colocar em votação novas diretrizes, propostas ou palavras – só era possível aceitar ou rejeitar propostas e diretrizes previamente sistematizadas.

O tempo é uma dimensão importante e disputada nessas instâncias. Quando um dos convidados do CNS quis expressar uma opinião, dezenas de pessoas também pediram para se manifestar. A partir de então, a discussão passou a ser sobre o tempo de fala desse *outsider*. A cor dos crachás dos convidados era azul, a do pessoal do apoio ao evento era amarela, e a dos participantes delegados – de conferências estaduais, distrital e do conselho nacional – era laranja. Era fácil distinguir quem era conselheiro ou não. Ali, os crachás serviam para votar, para dizer onde o indivíduo podia entrar ou não e também simbolizavam as capacidades dos participantes. E, apesar do regimento da Conferência aprovar a fala de convidados, houve mais de

uma hora de discussão sobre quem teria legitimidade para ocupar aquele precioso tempo. O convidado aguardou a controvérsia para emitir em poucos segundos sua opinião sobre algo e foi, em seguida, desconsiderado.

A complexidade de uma conferência nacional de políticas públicas no Brasil é tão grande que talvez só possa encontrar similitude em processos internacionais. Um texto de Annelise Riles (2006) sobre documentos e processos burocráticos da 4ª Conferência Mundial de Mulheres traz analogias fecundas para esse espaço. A autora observou, na ocasião, uma fagocitose de documentos institucionais, numa constante recuperação de seus antecedentes, criando um vocabulário autorreferenciado. Aqui, noutra escala, as propostas de discussões eram oriundas do Conselho Nacional de Saúde em um *Documento Orientador* para as discussões em conferências em etapas municipais e, em seguida, estaduais. As discussões municipais convergiam para as estaduais que, por conseguinte, retornavam à esfera federal. Considerando que a sistematização final, dos estados para o âmbito nacional, era realizada pelos mesmos conselheiros nacionais e por atores selecionados por esses conselheiros, era esperada essa baixa divergência entre a proposta e a discussão capilarizada e reinscrita no documento final da 15ª CNS.

Outro *insight* está no olhar sobre a relevância da temporalidade e os papéis de coordenação nos ambientes conferencistas tanto internacional como brasileiro: nos dois casos, era marcante como os coordenadores das discussões exploravam o senso de constrangimento do tempo sobre os procedimentos. Tal como no caso brasileiro, “se a autoridade da *chair* estava sempre sob conflito, a autoridade do tempo era inquestionável” (RILES, 2006, p. 86). É a *temporalidade* que explica conferir ao procedimento, não ao conteúdo, a centralidade da discussão: o tempo é um marcador tão importante e um bem tão precioso que pode despertar conflitos e justificar quaisquer procedimentos, até mesmo os mais silenciadores.

No caso da 15ª CNS, as dinâmicas de discussão no GT não focalizavam o conteúdo dos temas designados por transversais. As entrevistas e os documentos deram mais pistas que as dinâmicas conferencistas da etapa nacional com relação

ao sentido que a interpenetração de questões, serviços e políticas que o termo *transversal* carregou consigo na situação. Proponho que, mesmo assim, o *modo* como foi tratado o *eixo transversal* da 15ª CNS seja percebido como relevante, uma vez que é possível conectar a estratégia de organização da ação ao discurso enunciado. Isso justamente por considerar indispensável para compreensão do que seja *transversal* a análise dos dispositivos e táticas mobilizadas para sua operação.

1.3 Definições convencionais para transversalidade (e intersetorialidade)

Proponho um breve interstício neste momento. Em vez de voltar o olhar sobre a experiência vivida, passo a apresentar como a literatura tem tratado a temática da transversalidade. Ainda que nem sempre voltados a fazer uma discussão sobre casos específicos e que se disponham muitas vezes em tom elogioso, 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 estudos brasileiros sobre as temáticas da intersetorialidade e transversalidade argumentam a respeito de 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; INOJOSA; KOMATSU, 1997). No Brasil, os discursos desses estudiosos têm um forte componente normativo, de dever ser, que em geral inclui aquilo que é chamado por transversal agregado ao intuito de reconhecer a complexidade dos problemas da população, visando tornar a gestão do estado hábil para geração de resoluções.

Para compreender os discursos acadêmicos sobre intersetorialidade e transversalidade, foram estudados os 23 trabalhos disponíveis na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (BDTD/IBICT) sobre o tema em 2016. O critério esteve em filtrar, a partir dos trabalhos que trouxessem *transversal*, *transversalidade*, *intersectorial* ou *intersectorialidade* como

título ou palavra-chave, aqueles referentes às políticas públicas ou gestão pública. Mediante a leitura das teses e dissertações, foram identificados e estudados os textos citados em mais de uma pesquisa, tomando em conta as referências nacionais e internacionais. Esses últimos também foram considerados nesta seção.

Congregam as intenções desses autores outros projetos políticos, de sentidos democratizantes, desburocratizantes e des-hierarquizantes, como se insurgissem de maneira inseparável do projeto de articulação entre setores da gestão do estado. Nesses textos, o estado e suas instituições setoriais se apresentam como se fossem naturalmente existentes e estruturalmente passíveis de assumir porosidades em novos vértices – preferencialmente horizontais. Os estudos misturam discursos de instituições internacionais, normas, discursos da esquerda, artigos e teses, forjando um tom de univocidade para receitas de caminhos (correntemente, comunicacionais e descentralizados) para a *boa gestão*.

Os textos e argumentos centrais destacados daqui em diante são aqueles repercutidos em pesquisas sucessoras e/ou que trazem a tendência das discussões. Em sua discussão sobre secretarias nacionais de governo⁷ com papel articulador entre ministérios setoriais, Sofia Reinach (2013) percebeu que a efetivação das ações denominadas por transversais pelo governo federal dependeria de relações pessoais entre os envolvidos, poder de decisão e esforços de convencimento empregados por eles, entre atores com papéis hierárquicos desiguais em distintos setores e instituições temáticas governamentais. Os resultados da pesquisa de Fernanda Papa (2012) sobre transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil são bastante parecidos. De acordo com as autoras, que realizaram mestrado em administração pública, as ações transversais brasileiras no contexto federal muitas

⁷ Nomeadamente, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR), a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), até então diretamente vinculadas à Presidência da República. Entre outubro de 2015 e abril de 2016, as secretarias foram aglutinadas sob nova institucionalidade do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Entre 2016 e 2018, as políticas de Direitos Humanos e Igualdade Racial passaram a estar subordinadas ao Ministério de Direitos Humanos, e as para Mulheres, à Secretaria de Governo. Desde 2019, as três áreas passaram a responder ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

vezes se estabelecem por meio de laços de articulações interministeriais que têm como traço marcante a noção de objetivo comum – ainda que não necessariamente observem encontros de interesses entre os órgãos envolvidos e, por isso, enfrentariam desafios na consecução de seus propósitos de construção e condução de políticas. Destacando a relevância da coordenação na orientação de políticas transversais específicas também está a tese de Graf (2005), que discorre sobre complexidade e desenvolvimento para apresentar o que a autora chama por novo conceito de política ambiental transversal.

Outro estudo, este sobre transversalidade e intersetorialidade no Bolsa Família (FAVA; QUINHÕES, 2010), remarca a noção de *objetivo* comum, mas concebe o caráter transversal da discussão no seio da articulação entre as esferas municipal, estadual e federal. Diferentemente, ao olhar para um Fórum Interconselhos, Avelino e Santos (2014) colaboram com a concepção ora discutida, de modo a conceber a transversalidade como modo de superação da setorialidade e articulação horizontal de saberes e relações, de maneira a produzir sinergias relevantes ao planejamento participativo.

O interessante texto de Brugué, Canal e Payá (2015) é bastante citado⁸ em suas versões constitutivas e apresenta quatro traços fundamentais do que optaram chamar por *dinâmica* transversal: (1) a necessidade de incorporar múltiplos atores nos processos de definição e implementação de políticas; (2) a interdependência entre os múltiplos atores, de que deriva a necessidade de interação contínua; (3) a existência de relações baseadas na confiança e reguladas por regras pactuadas e acordadas entre as partes; (4) 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 técnicos e político.

⁸ A versão anterior ao texto publicado em 2015 (divulgada em 2010 pelo *site* do Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona) já suscitava *insights* em pesquisas brasileiras sobre os temas.

Outro autor espanhol de referência para a discussão sobre o que optou chamar por *gestão* transversal é Albert Serra (2005).⁹ 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 (MENDOZA, 1996). Nesse marco, os atores do estado visariam o impacto social não por meio das próprias ações, mas por uma lógica de eficácia social que considera o conjunto de organizações.

A noção de gestão transversal de Serra comportaria relação com processos de coordenação lateral e/ou intersetorial, mas não deveria ser confundida com esses processos (SERRA, 2005). Mais do que esses, termos como *cross-cutting*, *target group*, focalização e *mainstreaming* estariam vinculados à transversalidade. Para discutir *mainstreaming*, Serra (2005), Reinach (2013) e Papa (2012) recuperam a noção de *gender mainstreaming*, insurgente com a IV Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim em 1995, que apresenta orientação aos governos nacionais para que operacionalizassem um *enfoque* das relações de gênero *em todas as políticas* (STIEGLER, 2003). Inclusive, o termo *mainstreaming* vem sendo traduzido para português e espanhol por transversalidade (PAPA, 2012; STIEGLER, 2003).

A transversalidade forçaria a focalização da ação sobre um tema, centralizando os esforços organizacionais no elemento específico. A demanda por formas de gestão como essa surgiu ao reconhecer que as estruturas organizativas verticais se mostram insuficientes para incorporar temas, visões, enfoques ou problemas que exigem sinergia para a consecução de um objetivo comum. É emblemático para Serra (2005) que a gestão transversal visa

⁹ O texto de Serra compartilha da abordagem da chamada nova administração pública, que não é corrente entre os autores brasileiros que têm mobilizado os conceitos de transversalidade e intersetorialidade. Enquanto defensores da nova administração pública prezam pela redução de investimentos públicos e diminuição das estruturas que sustentam o estado, os acadêmicos brasileiros que estudam e incentivam dinâmicas relacionais entre múltiplos atores e instituições estatais priorizam a efetividade da solvência de problemas públicos e não fazem eco ao argumento do gigantismo do estado.

manter organizações públicas ordenadas e coerentes desde o ponto de vista organizativo no qual a estrutura vertical operativa assegure a estabilidade e a eficácia e que, ao mesmo tempo, exista uma maior integração horizontal, em dimensões de grande relevância social, que permita obter uma visão poliédrica da realidade mais próxima à sociedade que deve ser gerida¹⁰ (p. 16, tradução nossa).

Entretanto, a versão de *gestão transversal* encontrada em estudos brasileiros escapa a algumas prescrições do autor espanhol para traçar um reflexo com intersectorialidade, num sentido de cooperação e coordenação interinstitucional para integração de políticas específicas (GRAF, 2005). A noção brasileira de transversalidade trataria de propor mudanças na cultura organizacional para construir lateralidades, trocando a especialização pela colaboração e o silêncio pelo diálogo (REINACH, 2013). Tais sentidos delineiam um vetor de atravessamento entre temáticas e esferas para a promoção de ações específicas e expressam algo da noção de *mainstreaming*, porém estariam especialmente vinculados à articulação intersectorial.

Em estudos doutorais que têm a intersectorialidade como um termo no título ou em palavras-chave são mais presentes as discussões temáticas referentes à assistência social e à saúde pública. São constantes as análises, por exemplo, sobre políticas públicas específicas como Bolsa Família ou Saúde na Escola. Também o papel dos profissionais é tema de discussão, como é o caso da tese de Costa (2010), que argumenta que os profissionais da assistência social são responsáveis por articulações entre a saúde e outros setores no SUS, para atendimento de necessidades dos usuários do sistema. Assim, as noções mais mobilizadas pelos autores para teorizar sobre seus objetos giram em torno da solvência de problemas públicos, da importância da disposição do estado a dialogar com a população sobre o que a aflige e na composição de uma ideia de síntese de

¹⁰ “mantener organizaciones públicas ordenadas y coherentes desde el punto de vista organizativo, en las que la estructura vertical operativa asegure la estabilidad y la eficacia, y en las que, al mismo tiempo, exista una mayor integración horizontal, en dimensiones de gran relevancia social, que les permita obtener una visión poliédrica de la realidad más cercana a la sociedad que deben gestionar.”

práticas, numa perspectiva sistêmica que preza pela comunicação também entre funcionários do estado. O apelo por mecanismos racionais de intervenção do estado em problemas públicos se faz presente junto à intencionalidade de fortalecimento do estado¹¹ para realizar premissas da constituição federal (REZENDE, 2013) e/ou para perseguir a promoção da equidade, da descentralização e da participação¹² democrática (MONNERAT, 2009; COSTA, 2010; GRAU, 2006). Em geral, os autores de estudos de gestão e análise de políticas *intersectoriais* compartilham de um projeto político que conserva traços de um propósito crítico marxista, como se fosse possível desvincular ou reorientar o feixe de relações entre poderes político e econômico para estabelecer, no seio do estado, uma defesa da sociedade contra mazelas do sistema econômico.

A tese de Andrade (2006) é emblemática dos estudos em saúde pública e coletiva¹³ e apresenta a intersectorialidade como um dilema de gestão. O autor, que é médico, acadêmico e político, conceitua a intersectorialidade a partir do setor saúde e embasada em projetos internacionais propagados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) que, por sua vez, orientariam normativas nacionais. Duas estratégias difundidas pela OMS foram tomadas pelo autor como centrais: a da promoção da saúde e a das cidades saudáveis. Conforme Andrade, a Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, reunida em Alma-Ata, Cazaquistão, e as Conferências Mundiais de Promoção da Saúde, iniciadas em 1986, teriam reforçado uma noção de processo de produção social da saúde e da doença que consideram que

¹¹ O trabalho de Bidarra (2009 *apud* COSTA, 2010) também discute uma intersectorialidade entre os setores governamental, empresarial e o chamado terceiro setor, mas o tratamento dessa dimensão de articulação intersectorial é exceção. A ideia de fortalecimento do estado nos estudos de Costa (2010), Bidarra e outros, especialmente no serviço social, relaciona-se à distinção entre estado e economia e numa disputa entre interesses econômicos e interesses da população em geral.

¹² Os estudos sobre gestão e políticas públicas não correspondem aos trabalhos mais específicos sobre participação política, que têm apontado para críticas com relação aos desenhos institucionais, às práticas e metodologias empregadas, antes que para uma romantização dos processos participativos institucionais (GURZA LAVALLE, 2003; VAZ, 2011 *apud* PIRES, 2011).

¹³ É interessante perceber o campo da saúde pública e coletiva como voltado à gestão sanitária para melhor compreender a associação com os estudos de gestão e análise de políticas públicas.

as políticas públicas para além do setor seriam condição e requisito para assegurar a saúde da população – incentivando, assim, a ação coordenada entre diferentes setores do estado e da sociedade.

A segunda orientação da OMS, aquela das cidades saudáveis, exigiria a conformação de fóruns participativos que expressassem a diversidade de interesses e necessidades sociais. As primeiras iniciativas teriam surgido na Inglaterra no século XIX e se conformado mais proximamente da proposta da OMS no Canadá na década de 1980 e prezaria pela adoção da perspectiva intersetorial para dar sentido aos serviços públicos “*superando a fragmentação funcional, típica das propostas burocráticas clássicas*” (MENDES, 2000 *apud* ANDRADE, 2006). O autor realizou pesquisa sobre as gestões municipais nos municípios de Fortaleza e Curitiba entre 1997 e 2004 para apresentar, em conclusão, um modelo do que ele chama por *novo espaço*, no qual os setores deixariam de atuar de forma paralela para mediar um *novo* objeto, as práticas e os saberes intersetoriais, pautados no planejamento estratégico de gestão e por projetos estratégicos intersetoriais – estes de caráter simultaneamente político, administrativo e técnico (TESTA, 1989 *apud* ANDRADE, 2006).

Luciano Junqueira e Rose Marie Inojosa, ambos com formação na área da saúde pública, constam entre os autores mais mencionados pelas teses acessadas e expressam os discursos de grande parte dos estudos sobre intersetorialidade. Juntos, e em coautoria com Suely Komatsu, escreveram um (também bastante referenciado) texto em 1997, chamado por *Descentralização e intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*, que apresenta o resultado de uma assessoria à gestão municipal pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (FUNDAP). De acordo com os autores, a estrutura setorializada do governo brasileiro refletiria a especialização de saberes e funções e, devido à sua desarticulação, seria responsável por um tratamento fragmentado dos problemas da população, de cunho interrelacionado. A setorialização seria frequente em especial por gerar, nos dirigentes, uma ilusão de controle sobre processos e pessoas. Tal formato organizacional seria o mais

comum, mas de traços retrógrados, como lógicas funcionais e hierarquizadas, normas excessivas e comunicação interna frágil.

Em contraponto crítico, os pesquisadores também apresentam a intersetorialidade como uma *nova lógica* que seria pautada pela melhoria das condições de vida da população e cujas prioridades deveriam ser definidas pelos próprios indivíduos que a conformam. A definição de intersetorialidade pelos autores se refere à articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para a solvência de problemas complexos da população, intervindo em especial sobre processos de exclusão social (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 24). Assim, a intersetorialidade insurgiria num contexto de implementação dos anseios da Constituição Federal de 1988 e exigiria, em especial, a transferência de poder para instâncias permeáveis à influência da população e, por isso, visaria o atendimento a anseios de forma integrada e nas municipalidades. Esses autores também consideram a lateralidade indispensável para uma organização e aliam tal prescrição à exigência de tecnologias de informação capazes de amparar as reformas nas culturas organizacionais, permitindo aos burocratas encontrarem a flexibilidade nas novas conformações.

No quadro 3 se apresentam, sem pretensão de esgotamento, os atributos da transversalidade nos estudos de gestão e análise de políticas públicas. A leitura dos trabalhos aponta para a relevância da articulação intersetorial, interdepartamental e federativa, a vontade política, o propósito de superação da fragmentação, as estratégias de coordenação de políticas e de *mainstreaming*, a focalização em eixos ou objetivos comuns e o estabelecimento de modelos de organização cooperativos, em rede.

Quadro 3 – Atributos convencionais da gestão pública transversal

Expressão	Definição comumente atribuída
Articulação intersetorial	Propósito <i>e/ou</i> estratégia que reconhece a conformação setorial temática estatal e sugere vetores interacionais entre as distintas áreas temáticas.
Articulação interdepartamental	Propósito <i>e/ou</i> estratégia que reconhece a conformação departamental interna aos setores temáticos estatais e sugere vetores interacionais entre as distintas instâncias.
Articulação/coordenação federativa	Propósito <i>e/ou</i> estratégia que reconhece a conformação federativa estatal e sugere vetores interacionais entre as esferas estaduais, distrital, municipais e nacional.
Superação da fragmentação	Propósito abrangente voltado à reestruturação organizacional do estado, que supõe a conformação setorial, reconhece a complexidade das questões públicas e pretende constituir uma pluralidade de elos interacionais.
Coordenação de políticas	Estratégia de ação que articula, em torno de objetivos específicos, uma pluralidade de recursos e atores.
<i>Mainstreaming</i>	Estratégia de fortalecimento de discurso concernente a tema específico, por meio da difusão insistentemente veiculada a uma pluralidade de instituições, esferas do poder e à sociedade.
Focalização	Estratégia de convergência de ações em prol de diretriz temática específica, pautada por especificidade endógena ou exógena ao setor.
Objetivo comum	Propósito compartilhado <i>sine qua non</i> para a atração de atores e recursos. Sentido agregador que, em geral, exige comprometimento de portadores de altos cargos diretivos no estado.
Vontade política	Disposição <i>sine qua non</i> para a efetividade da ação pública, em geral exigida dos portadores de altos cargos diretivos no estado para viabilizar propósitos e estratégias de ação.
Rede	Modelo organizacional em geral conformado por atores de origens institucionais e posições hierárquicas diversas, atuantes em processos comumente difusos e cooperativos.
Cooperação	Estratégia/modelo organizacional pautada(o) por processos horizontalizados, em lógicas solidárias (antes que competitivas ou autointeressadas).
Eixo	Propósito temático relevante, pautado por especificidade endógena ou, mais comumente, exógena ao setor.

Fonte: Elaboração da autora, mediante revisão bibliográfica¹⁴ e análise documental.

¹⁴ As definições ora propostas resumem e vinculam livremente noções e conceitos (SERRA, 2015; GRAF, 2005; REINACH, 2013; QUINHÕES; FAVA, 2010; PAPA, 2012; STIEGLER, 2013; COSTA, 2010; RESENDE, 2013; MONNERAT, 2009; ANDRADE, 2006; JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997; INOJOSA, 1998; JUNQUEIRA, 1998; BRUGUÉ; CANAL; PAYÁ, 2015) previamente expostos.

Nesta reflexão, que complexifica a discussão da transversalidade para agregar o componente da participação política na esfera federativa nacional, são reconhecidas, a partir dos casos etnografados, mais algumas dimensões de interesse para análise: a representação de grupos; a promoção de direitos sociais de cidadania; as relações/interações entre múltiplas racionalidades; a normatividade que referencia os instrumentos e as estratégias; e a temporalidade como fator de controvérsia. Esses elementos estão considerados nas reflexões a seguir.

Retornando à revisão de literatura, vale perceber que, mesmo que os estudos sobre transversalidade tratem intersectorialidade como sendo sua siamesa no Brasil, enquanto os textos voltados à transversalidade na gestão pública têm geralmente como foco temas tais como cultura, meio ambiente, políticas para mulheres e promoção de igualdade racial, de outro lado, os estudos que se rotulam sobre intersectorialidade estão, em geral, mais voltados a temas referentes à saúde e à assistência social. O *insight* que surge das leituras é que o marco da discussão da transversalidade¹⁵ agrega algo da incidência política dos chamados novos movimentos sociais sobre o estado e tem alguma permeabilidade, ainda que sutil, aos discursos de sentido (neo)liberal da chamada nova administração pública. De outro lado, o marco ideológico da intersectorialidade no Brasil se desloca entre o keynesiano e o marxista, e estaria mais próximo à tendência de intervenção do estado sobre a sociedade, em atuação sobre questões que remontam à própria insurgência do chamado estado moderno. Vale lembrar Swann (1988), que destaca justamente a preocupação com a saúde e o cuidado com os pobres para remontar às primeiras intervenções do estado moderno na Europa e nos Estados Unidos.

Acrescento que há um abismo entre estilos textuais de estudos de ciências sociais e as pesquisas do campo de públicas ora destacado. Esses textos, por mais que compartilhem origem acadêmica, não partilham os mesmos sentidos. Se, em geral, os trabalhos das ciências sociais não aplicadas são voltados à realização de investigações

¹⁵ Na revisão de literatura empreendida e ora compartilhada, a exceção temática encontrada é o texto de Quinhões e Fava (2010).

de sentido analítico ou interpretativo, por outro lado, o trabalho de Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), bem como a maioria dos trabalhos estudados com suas palavras-chave de intersetorialidade e transversalidade, são voltados a construir sentidos normativos, propositivos, aplicados para a administração do estado.

A administração, área que produz diversos dos estudos ora revisados, é compreendida de forma interessante pelos antropólogos Teixeira e Lima (2010, p. 55). Mediante a ressalva de que o termo é polissêmico, os autores escolhem tratá-lo por “*forma social acreditada como ordenando uma coletividade na qual se combinam crença e materialidade, por exemplo, na divisão de poderes*”. E entre os estudiosos da arte de governar, mais especialmente se encontrando na área chamada por administração pública, há duas abordagens mais relevantes: a análise de políticas públicas e a gestão pública (SUBIRATS, 1993). Ambas abordagens se revelam como simultaneamente constituídas e constituintes (não apenas de produção de conhecimento como especialmente) de processos político-administrativos.

Os estudos de análise de políticas e de gestão pública podem ser tomados como dispositivos de assessoria aos profissionais do estado. A primeira abordagem, com ênfase no processo político, é mais descritiva e explicativa, estudaria geralmente a elaboração de agenda política, e enfatiza a relação entre valores, objetivos e resultados, visando dar suporte à instrumentação e à prática de decisões. A segunda percebe como negativo aquilo que tem a ver com política, pois entenderia a gestão como funcional e a política como obstáculo aos resultados, e visa oferecer um leque de instrumentos para racionalizar a tomada de decisões. De certa forma, o campo da administração pública enfrentaria uma confusão entre a ciência que estuda um objeto e o próprio objeto a estudar (LANE, 1993 *apud* SUBIRATS, 1993).

Ademais, se vale mencionar essa confusão, vale também dizer que ela não estaria restrita a esse campo: os discursos científicos que conformam os saberes especializados e seus regimes de verdade atuam enquanto mecanismos de distinção entre procedimentos e técnicas que definem quem pode ou não dizer o que é válido, numa fusão entre discurso e efeitos (FOUCAULT, 2004). Numa linguagem

mais próxima de Bourdieu (1989), pode-se dizer que a busca por competências para definir as regras do jogo é uma das formas de perseguir poder dentro de um campo onde a legitimidade está sempre em disputa.

Nas relações entre os campos acadêmico, político e administrativo, não é tão estranho perceber que figuram políticos e burocratas entre os autores dos estudos de intersectorialidade e transversalidade: a pretensão dos discursos produzidos não resta em construir conhecimento científico, mas alça disponibilizar um conhecimento para propósitos que associam o indivíduo que escreve, o documento escrito, a ciência que estuda um objeto e o próprio objeto estudado de modo que *funcione no fazer estado*.

1.4 Sobre as táticas de governo

Mas o que é esse *fazer estado*? Para Philip Abrams (1988), a maior dificuldade que as pessoas podem encontrar ao estudar o estado (com letra minúscula, pois a letra maiúscula traria consigo um intento de mistificação) consiste em seu segredo: ele não existe. De acordo com Abrams, o estado só poderia ser encontrado em duas formas, naquela dos mitos, ideias e ideologias, ou numa lógica de sistema.¹⁶ Nas palavras do autor,

o estado não é a realidade atrás da máscara da prática política. O mesmo é a máscara que nos impede ver a prática política tal como é. É, poderia se dizer, a mente de um mundo sem mente, o propósito de condições sem propósito, o ópio dos cidadãos. *Existe* um sistema-de-estado no sentido de Miliband: um *nexo tangível entre prática e estrutura institucionais centrado no governo e mais ou menos estendido, unificado e dominante em qualquer sociedade dada*. E suas origens, estrutura e variações podem ser examinadas de uma maneira empírica direta. Também existe uma ideia-de-estado projetada, prevista e diversamente acreditada em diferentes sociedades e em diferentes tempos. E os seus

¹⁶ Conforme Miliband (1969), “*lo que ‘el estado’ representa es un número de instituciones particulares, las que reunidas constituyen su realidad, y las que interactúan como parte de aquello que puede ser llamado el sistema estatal*” (apud TROUILLOT, 2001).

modos, efeitos e as variações também são suscetíveis de investigação¹⁷ (ABRAMS, 1988, p. 20, tradução nossa).

Infirmo aqui que, no percurso dos argumentos dos discursos nas arenas participativas observadas e dos acadêmicos apresentados na seção anterior, é desse *nexo entre prática e estrutura institucional centrado no governo, de certa forma unificado*, que se está falando. O questionamento de Abrams inspira a percepção de que é a aproximação entre elementos do conjunto de instituições que compõem o que é chamado por estado que o apresenta como tal. É como se quem emite considerações sobre o transversal ou intersetorial nos textos e ambientes estudados estivesse preocupado com os elos que tecem a rede ou com os instrumentos que coordenam o sistema que geram efeitos de estado. E a sensação é que a lógica da junção entre setores específicos só poderia ser expressa pela existência de um Estado (este sim, com E maiúsculo, mistificado), pelo qual os autores dos textos militam para que seja *bom* para a população.

Foram trazidos os casos etnográficos de conferências no início do ensaio para estabelecer que aquilo que é chamado por transversalidade é *situacional* e se ressemantiza por meio de práticas interacionais para melhor corresponder ao alcance de tudo aquilo que fica de fora do que foi artificialmente forjado por setorial. Transversalidade, seja tratada pelo que se chama por articuladora, externalizante, internalizante, seja tida como objeto de disputa ou traduzida pela sua siamesa inter-setorialidade, considero aqui que no encontro entre atores de movimentos sociais, sindicatos, ONGs e do (E)estado a ideia de transversalidade orienta o estabelecimento de *táticas* institucionais complexas que articulem múltiplas estruturas para

¹⁷ “*el estado no es la realidad tras la máscara de la práctica política. Él mismo es la máscara que nos impide de ver la práctica política tal como es. Es, podría decirse, la mente de un mundo sin mente, el propósito de condiciones sin propósito, el opio de los ciudadanos. Existe un sistema-de-estado en el sentido de Miliband: un nexo tangible entre práctica y estructura institucionales centrado en el gobierno y más o menos extendido, unificado y dominante en cualquier sociedad dada. Y sus orígenes, estructura y variaciones pueden ser examinados de una manera empírica directa. También existe una idea-de-estado proyectada, provista y diversamente creída en diferentes sociedades y en diferentes tiempos. Y sus modos, efectos y las variaciones también son susceptibles de investigación.*”

alcançar propósitos de grupos sociais – dando vazão a questões de visibilidade, de solvência de problemas específicos ou de transformações mais abrangentes.

Ao se referirem ao transversal e ao intersetorial, autores e atores não mencionavam, mas estavam, fundamentalmente, preocupados com aquilo que o estado dirige, organiza e produz para a população e usa como instrumentos diversas táticas, dispositivos e saberes para além das leis, num agir que condiciona outras ações, um *agir de governo*, que se conforma considerando as contínuas e múltiplas redes de relações – nos dois casos, em arenas nas quais essas relações e saberes são, inclusive, construídos. Argumento que há noções de intersetorialidade e transversalidade da literatura mais convencional que deixam de fora o caráter situacional da operação das táticas de governo para tratar os temas como se tivessem em si alguma capacidade intrínseca de resolver as mazelas da população. Conforme as experiências descritas, haveria uma racionalidade política em curso, que dispõe de *táticas de governo*, numa lógica pertencente à que Foucault (2008) chamaria por governamentalidade.

A governamentalidade se refere a uma racionalidade política que surge no momento posterior à mudança de um modo de governo que prezava pela manutenção de sua própria soberania, na conquista e conservação de poder, e que tinha seus instrumentos na forma de leis, para um outro modo, que tem como finalidade aquilo que dirige, organiza e produz para a população e usa como instrumentos diversas táticas, aparelhos e saberes para além das leis. De um lado, ela apresenta as formas racionais dos procedimentos técnicos, a instrumentação, que orientam o exercício do poder e, de outro, as questões estratégicas que tornam instáveis e reversíveis as relações de poder (FOUCAULT, 1978 *apud* LASCOURMES, 2005). Sob o mesmo nome, coloca-se também como uma espécie de metodologia de estudo do estado, prezando por perguntas iniciadas por *como* para analisar os efeitos, configurações e articulações das relações de poder (FOUCAULT, 2008). É também uma das táticas gerais da governamentalidade definir o que é ou não estatal. A noção de governamentalidade aponta assim para o poder em ação, que é um agir que condiciona

outras ações, um *agir de governo*, que se conforma considerando redes de relações contínuas e múltiplas entre população, território e riqueza.

Para este exercício, vale compartilhar ainda que, também conforme Foucault, a Europa do século XVII passou a operar uma ciência de Estado, a estatística, que fez aparecer a população como um dado, reconfigurando a lógica de saber/poder do modelo anterior de centralidade na submissão à soberania. Na governamentalidade, mais que governar por governar, estariam em jogo elementos como a riqueza, a saúde e a sorte da população e, com suporte das ciências de governo, as práticas do governo passam a ser racionais e planejadas. É importante ressaltar essa relação histórica entre governo, população e estatística, expressada com o abalo da soberania ensimesmada. A noção foucaultiana traz os elementos *população* e *planejamento* como relevantes para o governo¹⁸ desde o século XVII, e não desde as portas do século XXI. Isso significa que o argumento do *planejamento voltado ao interesse da população*, que está presente nos discursos de apelo pela articulação intersetorial, estaria longe de ser novo. A discussão sobre as táticas de governo, ressemantizadas por outros autores enquanto *instrumentos*, *dispositivos* e *procedimentos* de ação pública, continuará em foco nos capítulos seguintes, de modo a compreender como o cotidiano da ação conselheira opera dinâmicas transversais.

Nos casos supradescritos, a conjuntura política reverteu o discurso da transversalidade, durante os dois eventos, para um caminho peculiar. Em especial, a ameaça de ruptura com o programa de governo eleito se estabeleceu enquanto risco de vir a perder tudo aquilo que está para além do setor, do *transversal*, daquelas questões de relevância para as populações e que deveriam ser consideradas pelos gestores, pelo estado. O *transversal* das instâncias participativas enfocadas foi o dispositivo discursivo para se referirem a uma unidade de governo coerente com o projeto democrático e participativo exercitado nas conferências nacionais, já que é

¹⁸ Ao menos entre governos europeus, o que representa uma das fronteiras de sua análise.

para o representante do poder executivo que convergem as capacidades de orientação, priorização e decisão sobre as ações públicas que transcendem o *setorial*.

Durante a 12^a CNDH, a conjuntura de crise política institucional que contextualizou as considerações sobre o *transversal* ambientou o exercício de relações entre atores que não estavam em seus papéis convencionais. O *transversal* enunciado pelos atores governamentais servia de dispositivo discursivo para acionar um argumento de apelo ao reconhecimento da autoridade vigente no poder executivo. Ou melhor, a articulação entre setores era destacada para dar sentido ao que vinha mais ou menos nas entrelinhas: a legitimidade da governante que propositadamente se mostrou disposta a compartilhar daquele espaço com os presentes e, conforme exemplificado no caso do nome social, a ouvir a população. Naquele espaço, as relações de poder entre estado e sociedade, ao menos, aparentaram deixar de estar no âmbito da condução de condutas pelo estado para equalizarem no brevíssimo instante da firmação de decretos presidenciais – apesar de estar longe de ser a primeira vez que a presidenta, ou seu antecessor, assinou decretos em conferências nacionais.

O conteúdo dos documentos com respeito ao eixo transversal da Conferência Nacional da Saúde orienta interpretação análoga: se o *transversal* é aquilo que importa para ser articulado e tomado em conta para além do setorial, logo, pode ser contemplado neste rol o aprofundamento da democracia. Conforme foi possível perceber no acompanhamento de reuniões de conselho e em entrevistas com conselheiros nacionais, a racionalidade política dos sistematizadores e orientadores da discussão que constituíram o que foi o *eixo transversal* era bastante crítica ao processo de golpe em curso naquele período. Assim, o estabelecimento de orientações para a discussão por centenas de milhares de delegados em pontos como democratização da mídia, aprofundamento da democracia, justiça fiscal e redução das desigualdades sociais tinha a ver com a intenção de propagação de um discurso referente a uma concepção específica de estado. Tal concepção estava longe de ser idêntica, mas estava mais próxima ao programa de governo em curso que do

programa previsto pelos adversários à governante – que traziam consigo a agenda do enxugamento do estado, de seus serviços e políticas.

Quanto às disputas por tempo de fala e ao papel da mesa coordenadora do GT, nesse nível mais micro da prática de poder, o texto foucaultiano sobre a ordem do discurso elucidada que “a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número dos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório” (FOUCAULT, 1999, p. 8-9). Ali, não havia *tempo* de mudar o que estava posto e os procedimentos reforçavam a sistematização que já estava feita. Isso por se tratar de um texto que, tal como se apresentava, estava palatável à maioria e, especialmente, era convergente com a perspectiva dos coordenadores e da mesa diretora dos organizadores da ocasião.

A conjuntura da crise política institucional no governo federal potencializava, assim, o redimensionamento e a inscrição do transversal às políticas públicas setoriais. O uso do termo pelos atores governamentais tornava mais sutil a defesa de um programa de governo que era mais abrangente do que as discussões daquele setor específico e, caso os militantes e trabalhadores do setor não estivessem confortáveis em apoiar o propósito de manutenção no poder, certamente era mais fácil apoiar demandas por externalizar questões que eles consideravam importantes ou por internalizar questões que fortaleceriam suas próprias demandas. Tornava-se, por meio do acionamento do dispositivo discursivo, menos nítido o fator *político* que subjazia às discussões.

Por sua vez, o *modo de organização* da ação transversal, conforme discutido nos textos acadêmicos (que poderia ser equivalente às estratégias de *mainstreaming*, de articulação interfederativa ou intersetorial, à integração de atores de múltiplas origens e racionalidades), estava, de um lado, posto na metodologia da conformação dos fóruns observados e, de outro, sem ter lugar no conteúdo das discussões. Afinal, os modos de organização poderiam ter discussão incentivada pelos mesmos atores que estimularam os temas de discussão: em geral bastante qualificados,¹⁹ os

¹⁹ Ver, por exemplo, o Relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013) sobre o Perfil dos Conselheiros Nacionais.

atores políticos governamentais ou militantes no âmbito federal não são desconhecedores de sentidos acadêmicos para os termos que enunciam. Ao ativarem, de modo frágil, discussões sobre uma das faces da transversalidade e da intersetorialidade – o aspecto da organização da ação pública –, fizeram-no porque a intencionalidade no uso do termo era orientada para a defesa de conteúdos concernentes a um projeto político, alijando-se do âmbito das técnicas de gestão.

1.5 Primeiras considerações

A abordagem adotada, que tem como pontos de partida ambientes participativos que consideram tanto a diversidade como a interseccionalidade das questões (e soluções) públicas, torna indispensável a atenção aos múltiplos sentidos, caminhos e efeitos daquilo que vem sendo chamado por intersetorial e transversal. Assim, o capítulo desvela que a mobilização das noções intersetorialidade ou transversalidade é situacional, trazendo sentidos moldáveis conforme a conjuntura e podendo corresponder à *tática* que pretende extrapolar o marco da especificidade setorial para estimular novos (ou fortalecer prévios) nexos conformadores de ações públicas.

Entretanto, diversos estudos acadêmicos de gestão e políticas públicas sobre intersetorialidade e transversalidade deixam de fora o reconhecimento de que as práticas transversais e intersetoriais são as que animam o estado como tal, ao aferir o seu senso de conjunto entre diversas instituições mais ou menos temáticas que o estruturam, seu sentido de uno e de sistema. Para além das instituições, também conformam e animam o estado as redes de poder que perpassam a própria população sobre a qual ele intervém, os poderes econômicos e as conformações políticas que geram mudanças nas orientações decisórias. E se tudo isso faz parte da rede que constitui o estado, vale aos acadêmicos superar a mera proposta normativa de que essa rede exista e tenha a população como protagonista para alçar a análise dos ambientes nos quais seus eixos e nexos se produzem no intento de melhor compreendê-los.

Nesse protagonismo da população, tão marcado como necessário em tantos estudos, são pouco considerados os questionamentos críticos que cercam os processos participativos formais. Há um conjunto de questões importantes e relacionadas às conceituações estabelecidas na literatura convencional sobre transversalidade e intersectorialidade que agregariam as discussões entre a gestão complexa de políticas públicas (para traduzir a aproximação entre intersectorialidade e transversalidade) e participação política, tais como: *Quais situações têm demandado ações transversais em/por instituições participativas? Por quê? Como é realizada a focalização de ações em questões específicas? Qual a diversidade dos representantes nas arenas participativas? Quais são as táticas de incidência por representantes de grupos sociais? E quais são as táticas de governo? Como essas táticas se realizam, considerando os fluxos de relações entre pessoas, instituições, saberes e espaços?*

Tateando tais questões, ainda que sem respondê-las em totalidade, procurou-se apresentar, para os casos da 12^a CNDH e da 15^a CNS, as múltiplas maneiras de enunciação do termo *transversal* ou *transversalidade* que transcenderam às conceituações acadêmicas e foram incitadas taticamente por atores governamentais e outros alinhados com os propósitos governamentais. Na rarefação do discurso sobre o *transversal*, o termo podia enfatizar valores, aspectos organizacionais ou programas específicos. A culminância dos processos analisados correspondeu ao avivamento de um certo senso de equivalência entre, de um lado, as demandas conferencistas mais abrangentes e que extrapolassem as capacidades setoriais e, de outro, os propósitos do projeto político em risco, então vigente, no poder executivo federal.

As experiências conferencistas revelaram que, para compreender processos transversais e participativos, importa atentar para a representação de grupos e para as interações entre múltiplas racionalidades, conforme apresento no capítulo a seguir. Outro elemento relevante às entrevistas e observações, a normatividade que referencia instrumentos e estratégias para a promoção de direitos, está abordado no terceiro e no quarto capítulos. Atravessam essas discussões mais fundamentais as tensões em torno da temporalidade nas arenas deliberativas e as controvérsias

sobre eventual hierarquização de conhecimentos ou grupos de atores. Considerando o estado contemporâneo como responsável por governar a população e suas coisas num exercício que observa múltiplas finalidades, cada uma das dimensões supramencionadas corresponde a elementos que tornam ainda mais desafiador o exercício da governamentalidade – dada a tessitura de nexos que passa a tomar em conta também essas interfaces consultivas ou deliberativas.

Ressalto o caráter situacional dos dois casos descritos e que, sem dúvida, existem outras chaves conceituais para o desvelamento de ações públicas transversais. Há *insights* excepcionais encontrados na revisão de literatura sobre transversalidade. Em geral, estão entre textos de caráter menos prescritivo. Ideias pujantes estão presentes, por exemplo, em uma discussão da análise francesa da ação pública, de matriz cognitiva, sobre dessetorialização (HALPERN; JACQUOT, 2015) e também na discussão das mencionadas comissões catalãs (BRUGUÉ; CANAL; PAYÁ, 2015). O primeiro estimula a interrogação sobre a lógica de representação cognitiva que sustenta o modelo de setorialização vinculado à estrutura de especialização profissional e científica, tão desafiada pelas sociedades contemporâneas. O segundo permite observar as lógicas transversais de gestão para além do fetichismo do termo. O texto de Halpern e Jacquot encontra eco na discussão promovida sobre a ambivalente relação entre *experts* e leigos no Conama, no segundo capítulo, onde também recupero a análise sugerida por Brugué, Canal e Payá.

Por tratar de ambientes participativos, este texto enfatiza as discussões sobre ação pública transversal e os atributos da incerteza que, quando reconhecidos, dotam de certo grau de autoridade os sujeitos que sofrem os problemas públicos, capazes de estabelecer relações dialógicas face a *experts*, burocratas e políticos. Se, até aqui, os dispositivos discursivos e a conjuntura política se apresentaram como elementos de destaque, as ênfases conceituais daqui em diante passarão a articular o *transversal* às noções de fórum híbrido, dialógica, novas formas de representação política, instrumento de ação pública, repertórios de interação, desenvolvimento e referencial da ação pública.

Conselhos nacionais como fóruns híbridos

É a partir do estranhamento com relação à disparidade entre representantes governamentais e não governamentais de um conselho nacional que estão propostas, neste capítulo, duas discussões: uma mais próxima à filosofia e à ciência política, referente às vinculações entre teorias de justiça e novas formas de representação política; e outra oriunda da sociologia da ciência, concernente a *expertise*, normas sociotécnicas e relações dialógicas operantes em fóruns multiatoriais. Assim, discutirei o Conama considerando, de um lado, a sua diversidade na composição pautada pela presença de atores societais, do mercado e governamentais das três esferas federativas; e, de outro lado, suas ausências – o descompasso entre o tamanho do fórum e a desproporcionalidade entre atores representantes de entidades governamentais e não governamentais. Tais características estarão melhor explicitadas no capítulo seguinte, no qual o regimento interno do Conselho está analisado junto à consideração de outras duas instâncias conselhistas. Neste capítulo, adiantarei breve resumo da composição estabelecida regimentalmente para discutir os efeitos das disparidades no conteúdo dos atos promovidos pelo Conselho em foco.

Além do estudo do regimento do Conama e da revisão de literatura, a análise ora proposta é sustentada pela observação de duas reuniões de câmara técnica do conselho (a 5ª reunião extraordinária da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos – CTQAGR, em outubro de 2015, e a 21ª reunião ordinária da mesma Câmara, em fevereiro de 2016) e em quatro reuniões de plenária (a 119ª, a 120ª, a 122ª e a 123ª reuniões ordinárias do Conama). Agregam-se à observação da dinâmica das reuniões os documentos disponibilizados *on-line*, no *website* do

Conama, com respeito ao detalhamento das pautas. As 17 entrevistas realizadas, em especial a partir das respostas às questões “Qual a sua percepção sobre o seu papel como conselheiro?” e “Você acredita que há processos transversais ou intersetoriais em curso no Conama?”, também alicerçam as considerações ora compartilhadas.

Começo a discussão sobre o Conama tentando demonstrar que qualquer expectativa em relação às capacidades participativas do conselho não se relaciona com seus instrumentos fundacionais. Há um interessante modelo de conformação burocrática no Conselho. O Conama conta com um denso suporte técnico do Ministério do Meio Ambiente, estabelecido em um departamento de apoio (DCONAMA) que faz fluir os seus processos normativos e administrativos. Entre os atos possíveis do Conama estão as resoluções, decisões, proposições, moções e recomendações. Desses, apenas as moções podem ser diretamente discutidas em plenário. Isso significa que os demais atos exigem um fluxo entre Câmaras Técnicas (CT) temáticas, incluindo uma Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos e um Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM), além do próprio plenário do Conselho.

Assim como no Ministério do Meio Ambiente, os outros ministérios que contam com conselhos estudados neste trabalho trazem, em seu organograma, departamento ou coordenação de apoio à participação (coordenação, no caso dos direitos humanos; departamento, no caso da saúde). Especificamente, o DCONAMA é estruturante para o Conama atuar no Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). A Lei da Política Nacional de Meio Ambiente constitui o Conama enquanto órgão consultivo e deliberativo, um dos órgãos “responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”,

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, 1981).

Na viabilização dessas finalidades, o Conama conta com 102 conselheiros, 69 deles representantes do governo (34 oriundos dos diferentes ministérios do governo federal,

26 das secretarias de meio ambiente de estados, um da secretaria de meio ambiente do Distrito Federal e oito das secretarias de meio ambiente municipais); 22 representantes da sociedade civil (11 deles eleitos conforme Cadastro Nacional de Entidades Ambientais, três indicados pela Presidência da República, uma representação da comunidade científica, uma representação da comunidade indígena, uma representação de povos tradicionais, uma representação de uma fundação, mencionada especificamente em regimento, assim como são especificadas as quatro entidades de trabalhadores); oito representantes de confederações do setor privado (um da agricultura, três da indústria, dois do comércio, um dos transportes e um de empresas florestais) (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2017a). Dada essa composição, contraste as afirmações do ministro do meio ambiente atual e da ministra que o precedeu. Para eles,

O Conama é estratégico e essencial para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional do Meio Ambiente, e tem o importante papel de *promover a conciliação necessária entre os diferentes setores da sociedade, com seu caráter democrático e sua composição amplamente representativa*. (SARNEY FILHO, ministro do meio ambiente, fala citação de destaque no site oficial do Conama, 2017, grifos meus).

O Conselho hoje é o *espaço democrático que recebe as diferenças de opinião e pensamento e que também representa o ideal de luta pela consolidação da democracia dos últimos 30 anos. É o espaço legítimo para a mudança do meio ambiente no país!* (TEIXEIRA, ministra do meio ambiente entre 2010 e 2016, citação de destaque no site oficial do Conama em 2016, grifos meus).

Os discursos dos ministros incentivam a percepção de que o Conama, tal como outros conselhos nacionais de políticas públicas, seria fruto de uma intencionalidade democrática, como um espaço de convivência democrática relevante ao processo de abertura participativa, uma “estratégia de luta por dentro do Estado, visando sua democratização” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 72). De fato, o órgão consultivo e deliberativo dá muito mais vazão à concertação intersetorial e interfederativa governamental e, complementarmente, à conveniência do contato

com representantes de confederações produtivas do que confere oportunidade de representação política para militantes engajados. Isso ficará explicitado nos itens a seguir e, mais especialmente, no capítulo terceiro – com respeito aos instrumentos, repertórios e instrumentação da ação pública.

Como supramencionado, em sua estrutura, o Conselho conta com câmaras assessoras, e entre elas está a Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos (CTQAGR), estabelecida em 2012 e observada neste trabalho devido à diversidade de sua composição. Conforme o Regimento do Conselho (BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011), em seu 30º artigo, as Câmaras Técnicas são responsáveis por propor itens de pauta para as reuniões do Conselho; desenvolver, em primeira instância, as propostas de normas de acordo com seus temas; encaminhar e aprovar propostas para a Agenda Nacional do Meio Ambiente; e se manifestar sobre consulta técnica específica.

As Câmaras podem solicitar a participação de especialistas em temas técnicos específicos e instituir grupos de trabalho quando considerarem necessário. Todas as Câmaras do Conama são compostas por dois membros de cada segmento do Conselho, ou seja, dois membros oriundos do poder executivo federal, dois do poder executivo estadual e dois do poder executivo municipal; dois membros representantes da sociedade civil e entidades de trabalhadores; e dois oriundos de entidades empresariais.

O mesmo Regimento (BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011) estabelece que a CTQAGR se volta ao tema do saneamento ambiental, dos resíduos e padrões técnicos para o pós-consumo, da proteção da qualidade ambiental, dos critérios técnicos para declaração de áreas críticas saturadas ou em vias de saturação e dos critérios técnicos para avaliação de normas emitidas pelo próprio Conama. Atualmente, a CTQAGR é assessorada por dois grupos de trabalho: um de qualidade do ar e outro de recuperação de ambientes hídricos.

Em 2015 e 2016, período referente aos casos descritos, a CTQAGR contava, entre seus titulares, com um membro de associação profissional; um membro de

organização não governamental (ONG); um membro de Minas Gerais e outro de São Paulo, representantes de governos estaduais; dois membros da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA), um oriundo do centro-oeste e outro não especificado; um membro do Ministério da Saúde; e um membro do Ibama, designado pelo Ministério do Meio Ambiente e que foi eleito presidente.

Neste estudo, tais membros são chamados de *representantes*, dadas suas filiações e responsabilidades com as ideias e diretrizes institucionais às quais correspondem. Bem como o Conselho que assessora, a Câmara Técnica é uma arena de encontro entre representantes de organizações da sociedade civil, estatais e do setor econômico. Elas se conformam enquanto *pontos de acesso*, ou *fóruns híbridos*, para burocratas, *experts*, ativistas *contraperitos* (RIVASI, 1996) ou leigos e agentes interessados do setor econômico. Descreverei a seguir dois casos, que foram observados no Conama, referentes à CTQAGR. A observação etnográfica compõe-se do diário de campo, dos documentos disponibilizados no *site* do Conama, de 16 entrevistas semiestruturadas com representantes do conselho e de uma entrevista não estruturada com servidor público que o assessorava na ocasião. Os dois casos têm a ver com o baixo dialogismo na relação entre políticos, burocratas, leigos e *experts*, expressando controvérsias interessantes para os propósitos desta pesquisa.

Em seguida, qualificarei a descrição das reuniões com o conceito de *expertise* de Giddens e opero a crítica propositiva de relações entre *experts*, políticos e cidadãos comuns por meio da abordagem da justiça como paridade participativa e das discussões sobre novas formas de representação política. Finalmente, proponho uma digressão conceitual sobre o que vêm a ser fóruns híbridos e como esses ambientes podem ser avaliados de acordo com seu potencial dialógico.

2.1 Entre *expertise* e representação política: controvérsias e apatias no Conama

2.1.1 *Quando os interesses se explicitam: uma controvérsia sobre embalagens de tinta*

Em 27 de maio de 2015, observei a reunião de plenário do Conama, que teve como uma de suas pautas uma questão referente ao descarte de embalagens de tinta, até então regulamentada pela Resolução 307/2002 (BRASIL; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2002), que foi revisada na referida reunião.

Em 2011, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a pedido da Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas (Abrafati), fez petição de revisão da Resolução 307 ao Conama, solicitando a alteração da classificação de resíduos de tintas imobiliárias em embalagens: a proposta era que as embalagens de tintas deixassem de ser consideradas como resíduos perigosos e passassem a ser consideradas como não perigosos e recicláveis. A proposta da CNI, atendida pelo Conama em maio de 2015, tramitou desde 2012 pela CTQAGR.

Em primeira discussão na Câmara, em 2012, o estudo encomendado pela Abrafati para comprovação de que os resíduos não mais precisariam ser considerados como perigosos foi desqualificado pela CTQAGR e pelo Ibama, por não tomarem em conta uma pré-caracterização dos resíduos, tanto no pós-consumo como na fabricação de tintas e embalagens. Em estudos posteriores, também encomendados pela associação interessada, foram seguidos (conforme o parecer das ONGs Guaicuy e Mira-Serra, disponíveis no *site* do Conama) os mesmos métodos e atingidos os mesmos resultados, não observando quaisquer solicitações das instâncias formais. As ONGs apontaram que os níveis de surfactantes, ferro e fenóis de embalagens de tintas estavam bem acima do limite aceitável para resíduos não perigosos e que, apesar das afirmações da Abrafati, há estudos técnicos que comprovam que o chumbo ainda é utilizado na produção de tintas.

Ainda que, em 2012 e 2013, a CTQAGR tenha realizado exigências qualitativas ao estudo da CNI e Abrafati, recusando que a proposta de alteração da resolução sobre periculosidade de resíduos sólidos chegasse ao plenário, foi a mesma Câmara que aprovou, no final de 2014, que o tema entrasse em pauta no Conama (mesmo sem atendimento às alterações solicitadas). Vale dizer que quando um tema tramitado em CT entra em pauta no Plenário, os conselheiros assumem que já houve aprovação interna pela Câmara.

Na ocasião da apresentação da proposta de revisão à resolução ao plenário, houve frequente menção aos catadores de resíduos, realizada por profissional contratado pela Abrafati e pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). Sob o véu do desenvolvimento sustentável, os técnicos da Abrafati disseram, reiteradas vezes, que os catadores, sujeitos em situação de profunda vulnerabilidade social, seriam os que mais se beneficiariam do tratamento das embalagens de tintas enquanto resíduo não perigoso.

O Movimento Nacional de Catadores de Resíduos (MNCR) não participa da CTQAGR, mas conta com assento no Conama devido à indicação direta da Presidência da República. Um mês antes da reunião, o conselheiro representante do MNCR apresentou inclusive um parecer ao Plenário do Conama manifestando sua concordância com a aprovação do texto conforme a sugestão da CNI. O conteúdo do parecer favorável é confiante de que a proposta de alteração de Resolução teria contado com o aval técnico do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Saúde. O MNCR considera

que não temos a atribuição e tampouco os meios necessários para determinar tecnicamente a caracterização das embalagens de tintas quanto a sua nocividade, nos resta aqui orientarmo-nos pelos posicionamentos já emanados pelo Estado brasileiro, por meio de seus órgãos federais, a respeito da matéria (ROCHA, 2015).

No momento do plenário, nenhum membro da Câmara Técnica se manifestou, além da própria Confederação Nacional da Indústria, que conta com representação na Câmara e no Conselho. Duas representantes da sociedade civil do conselho, uma

delas ex-membro da Câmara, tiveram oportunidade de voz, reiterando os Relatórios de Vistas assinados por suas respectivas ONGs que destacavam a periculosidade dos resíduos. A defesa de suas ideias quanto à manutenção das tintas e de suas respectivas embalagens enquanto resíduos perigosos na Resolução foi desconsiderada massivamente por quase todos os representantes estatais e do setor econômico, conforme fica claro na transcrição da reunião (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2015).

Desdobre essa reflexão para observar quatro motivações para uma votação em plenário com resultado de desconsideração pela fala das duas mulheres ativistas. Conforme um entrevistado do setor governamental, a primeira motivação é que as embalagens de tintas já vêm sendo recicladas sem observar a Resolução do Conama, que precisaria se atualizar observando as convenções sociais informais.

A segunda motivação é mais sutil, e percebi, conforme ouvi, entre os participantes em plenário, que uma das representantes seria uma mulher “muito insistente”, “que não saía do microfone”, e um dos homens (num grupo de homens), ao se abster da votação, teria sido jocosamente questionado pelos colegas se “ele queria chamar a *fulana* para um jantar”.

A terceira motivação está relacionada à reputação e à trajetória dos ativistas na arena. Entre funcionários públicos, eles são chamados por *indivíduos não governamentais*. De acordo com um conselheiro e servidor público entrevistado, os ativistas “não teriam bases para prestar contas, portanto, não seriam representativos de quaisquer grupos e trocariam de ONG para permanecer no Conselho mantendo algum *status*” (CONSELHEIRO DO CONAMA SERVIDOR PÚBLICO, 2015).

A quarta motivação também é relevante. Conforme uma das representantes da sociedade civil afirmou em entrevista em 2015, os representantes de governo vão para as Reuniões do Conselho “com os votos combinados, conforme seus interesses. Quando nós, os poucos da sociedade civil, pedimos a palavra ali, estamos falando para surdos”.

2.1.2 Discutindo o uso de dispersivos químicos em uma Câmara Técnica do Conama

Alguns meses depois, em outubro de 2015, observei presencialmente uma reunião dessa Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos (CTAQGR), uma das Câmaras mais ativas do Conama. Na reunião, a diversidade de membros se demonstrou na representação das seguintes instituições: do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Ministério da Saúde, do Ministério dos Transportes, da Confederação Nacional de Indústrias, da Confederação Nacional do Comércio, da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente, do Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia e duas associações tratadas por ambientalistas da sociedade civil, a Fundação do Rio Paraíba e a Associação Brasileira de Engenheiros Sanitários (Abes).

Havia uma pauta bastante específica prevista para a reunião, concernente ao risco de vazamento de petróleo em oceanos, que estaria aumentando devido à exploração potencial do pré-sal. De acordo com a explicação do funcionário do MMA, que ficou a cargo de compartilhar o tema com a câmara assessora do Conselho, a resolução do Conama para o uso de dispersivos químicos em caso de vazamento de petróleo estaria desatualizada e seria indispensável revisar tanto o seu texto como também seus dispositivos, os formulários de aviso de emergência para o uso de dispersivos químicos e os formulários de compra e venda dos materiais. O funcionário do MMA trouxe consigo conhecimentos altamente especializados com respeito à densidade do petróleo, dos dispersivos, suas capacidades e toxidades, os riscos para os aplicadores, para a fauna e a flora marinha, ilustrações de como o tema estava sendo tratado pela legislação internacional e os limites da resolução vigente do Conama. Ele não teria colhido sozinho essas informações: contou com um grupo de trabalho também especializado que atuou durante vários meses na sede do Ibama do Rio de Janeiro. Uma funcionária do Ibama que participou do grupo estava ali e fora a responsável pela redação da sugestão de revisão à resolução.

Naquela ocasião, a Câmara Técnica multiatorial, intersetorial e participativa do Conama foi uma instância intermediária entre o GT do Ibama e uma instituição responsável por produzir resoluções – o próprio Conama. Os diversos participantes das distintas origens que ali estavam, inclusive os da sociedade civil, que poderiam compartilhar sugestões e pontos de vista a partir de seus saberes, fizeram sugestões de boa vontade em questões ortográficas e talvez *participaram* mais especialmente ao dar um senso de transparência aos processos do Ibama e do MMA para o tema. Aliás, mais um funcionário do Ibama foi protagonista. Ele, que também era conselheiro e conhecia bem os procedimentos regulamentares, efetuou correções e deu as conformações juridicamente adequadas à revisão da resolução, contando com a concordância de todos os demais.

Um artigo de Strathern (2006), que discute a falta de sentido em declarações de missão e objetivos de universidades britânicas, passa por caminhos argumentativos que suscitam algumas analogias. Entre as ambivalências que as declarações produziam, estava a mimese de discursos alheios para cumprir com o que leitores de outras filiações esperariam, sendo esses outros leitores justamente oponentes aos seus propósitos (no caso das universidades britânicas, a relação de oposição se daria entre auditores dos financiadores, responsáveis por impor constrangimentos de ação, e os pesquisadores, docentes e acadêmicos em cargos diretivos).

Para o breve caso ora compartilhado, a noção de necessidade de *simplificação* de conhecimentos para tornar o diálogo possível e a intenção de *imitação* de oponentes¹ que impõem constrangimentos tem o potencial de impulsionar, inclusive, ações que desviam o que venha a ser o *fazer parte*. Nessa arena, seria possível falar sobre conteúdos profundamente polêmicos em tom de cooperação e parceria. Na reunião que observei, o *fazer parte* se fez bastante diferente das expectativas de teóricos deliberacionistas ou de acadêmicos que apostam no potencial democrático da participação cidadã. Naquela sala bem equipada do nono andar de um prédio na

¹ Que, nesta analogia, para os ambientalistas, encontrariam-se em instituições governamentais e empresariais.

Esplanada dos Ministérios, transformada em fórum participativo formal em outubro de 2015, absolutamente nenhum ambientalista questionou a pertinência do uso do petróleo ou de tóxicos que se espalhassem no oceano.

2.1.3 Qual expertise? Do conhecimento perito aos diálogos para uma justiça equitativa

Uma vez que foram observadas imbricações presentes em conselhos nacionais de temas altamente complexos, como é o caso do meio ambiente, vale compreender o que se quer dizer por *expertise*. Recupera-se o conceito de Giddens (1991) de sistemas peritos (*expert systems*). Para o sociólogo, “os sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que vivemos hoje” definem a natureza dos sistemas peritos, que são baseados nas atitudes de crença ou crédito, a *confiança*:

Não tenho nenhum medo específico de subir as escadas da moradia, mesmo considerando que sei que em princípio a estrutura pode desabar. Conheço muito pouco os códigos de conhecimento usados pelo arquiteto e pelo construtor no projeto e construção da casa, mas não obstante, tenho fé no que eles fizeram. Minha fé não é tanto neles, embora eu tenha que confiar na sua competência, como na autoridade do conhecimento perito que eles aplicam – algo que não posso, em geral, conferir exaustivamente por mim mesmo (GIDDENS, 1991, p. 30).

Essa discussão sobre excelência e perícia é parte integrante da análise mais ampla de Giddens sobre o período que ele chama de alta modernidade. Para o autor, este período é percebido por seus fenômenos de dois gumes: de um lado, um desenvolvimento institucional criador de oportunidades; e, de outro, o lado sombrio da manutenção e aprofundamento de processos de autoritarismo e violência, bem como ameaças ecológicas, mediadas pelo impacto do industrialismo. O autor argumenta que o *conhecimento aplicado à atividade social* é filtrado por quatro dimensões: o *poder diferencial* (que estaria presente na apropriação do conhecimento – que é tendente a estar mais

disponível aos que já se encontram em posição de poder); o *papel dos valores*; o *impacto das consequências inesperadas*; e a *reflexividade da vida social moderna* (que define como o conhecimento do mundo contribui para seu caráter instável).

Giddens desenvolve a noção de *encaixe* (compromissos com rosto) e *desencaixe* (compromissos sem rosto) em sua descrição da alta modernidade e apresenta distinções de atribuição da *confiança* (elo entre a fé e a crença, baseado na experiência, no cálculo de vantagem sobre o risco² e na expectativa que se tem com o funcionamento dos sistemas), conforme a possibilidade de acessar ou não os sujeitos operadores do sistema. Nesse contexto, discute os *pontos de acesso* aos sistemas peritos: pontos de acesso, ou de conexão, são os lugares nos quais os operadores dos sistemas se encontram com os leigos – são os terrenos comuns entre os compromissos com rosto e sem rosto, nos termos do autor. Os locais de acesso apresentam tensão devido à situação de copresença entre o ceticismo leigo e os profissionais, já que os sujeitos peritos são *pessoas de carne e osso*, estão sujeitos à falibilidade, especialmente em desafiantes áreas de contingência.

Para Giddens, as relações de confiança entre leigos e *experts* são melhores travadas em compromissos sem rosto, sem os encontros oportunizados pelos pontos de acesso. Ainda que o autor se refira aos encontros entre leigos e profissionais tais como juízes, médicos e pilotos, sugiro que *espaços técnicos de contextos participativos seriam pontos de acesso* povoados por leigos e peritos, conforme será melhor discutido na análise adiante.

Experts seriam como mediadores interagindo em coações múltiplas e, ao mesmo tempo em que contribuem com a discussão, buscam conciliar interesses socialmente aceitáveis. Esses *experts* não obedeceriam meramente a uma lógica

² Em Giddens (1991, p. 36), “risco e confiança se entrelaçam, a confiança serviria para reduzir ou minimizar os perigos aos quais estão sujeitos tipos específicos de atividades. [...] O que é visto como risco aceitável – a minimização do perigo – varia em diferentes contextos, mas é geralmente central na manutenção da confiança”.

científica pura, pois o conjunto de mecanismos e dispositivos que pretende gerar alinhamentos para a sociedade está imbuído da lógica da ação política.

Outro aporte interessante para pensar *expertise* está na discussão promovida em *Justiça e as políticas de diferença*, por Iris Young (1991). A autora introduz diversas noções relevantes para a constituição de seu argumento mais geral sobre a necessidade de direções igualitárias para justiça que enfrentem as estruturas desiguais das relações de poder na sociedade. Young traz, como chaves para discutir justiça, conhecimento e *expertise*, a contestação das noções mais correntes de *imparcialidade* e a *qualificação* para introduzir sua proposta de *representação de grupos* – aportando *insights* de interesse para a análise dos casos ora propostos.

O conceito de *imparcialidade* vem sendo apresentado desde o Iluminismo, trazendo consigo a compreensão corrente de que um sujeito, ao adotar uma perspectiva racionalista e imparcial, pode compreender o ponto de vista de todos e ser capaz de ordenar a vida social (YOUNG, 1991). Tal operação se relacionaria à (falsa) dicotomia entre o universal e o particular, o público e o privado, a razão e a paixão. De acordo com Young, mesmo teóricos mais progressistas voltados à discussão da deliberação pública cívica, como Habermas, assumiriam o modelo do cidadão racional imparcial, capaz de transcender corpo e sentimento. Ao assumir uma razão oposta ao corpo, ao desejo e à afetividade, tais aspectos da existência humana seriam relegados ao âmbito privado, à família (YOUNG, 1991, p. 108-109).

Para a autora, o ideal da imparcialidade serviria a duas funções ideológicas: primeiro, dissimular como os grupos dominantes transformam suas demandas particulares em universais; e, segundo, justificar estruturas decisórias hierárquicas (YOUNG, 1991, p. 97). Na realidade, a imparcialidade não só seria impossível como poderia trazer consequências perversas, já que, assim como outras ideias, “funciona ideologicamente quando acreditar nela ajuda a reproduzir relações de dominação e opressão ao justificá-la, ou pelo obscurecimento de relações sociais possivelmente mais emancipatórias” (YOUNG, 1991, p. 112).

É essa noção de imparcialidade que também articularia uma confiança e consequente legitimidade dos burocratas, administradores e oficiais de governo. Esses atores, conforme Young, seriam os principais *experts* na tomada de decisão imparcial. Também com Warren e Castiglioni³ (2006) é possível dizer que os burocratas são portadores de uma confiança pública, já que, apesar de não serem eleitos, teriam sido escolhidos por sua *expertise* e competência.

Na perspectiva da confiança na *expertise*, não haveria razões para a tomada de decisão democrática, já que muitas pessoas da sociedade civil (em suas diferenças étnicas, de gênero, ocupacionais e geográficas), em discussão, poderiam conduzir conflitos insolúveis, seriam parciais, comprometidas com seus próprios interesses – em distinção ao suposto Estado neutro. Digo *suposto* porque a ideia de um Estado neutro acima dos interesses da sociedade civil seria um mito: as diferenças significativas entre classes, grupos e interesses se refletem em processos de decisão que geram resultados favoráveis aos mais poderosos. A organização hierárquica no Estado serviria aos mesmos ideais na alocação de posições conforme interesses dominantes, sob o véu da meritocracia e da imparcialidade.

É o ideal da imparcialidade, com todos os seus *gaps* e suas inversões, que legitima a hierarquia em uma alegada cientificidade de avaliação por mérito justificadora de decisões. Em políticas de qualificação e na organização hierárquica do Estado, é o *conhecimento* (supostamente imparcial) que justifica o poder. Na visão da autora, esse seria mais um instrumento de produção e reprodução de relações de dominação. Entretanto, o conhecimento e a *expertise* podem trazer consigo um potencial democrático. Young considera que *experts* deveriam prestar contas aos trabalhadores e à comunidade, disseminando o saber especializado sem reclamar

³ São interessantes as noções de Warren e Castiglioni (2005) sobre representação democrática. Entretanto, especificamente no trecho sobre confiança na representação democrática, os autores colocam os burocratas no espaço da administração pública, da confiança, alijados e não partícipes do espaço da política (o âmbito das tensões entre interesses e valores divergentes). Tal afirmação não seria adequada para as instituições participativas brasileiras – em especial os conselhos gestores de políticas públicas.

autoridade para tomada de decisão baseados somente em sua *expertise* (GREEN, 1985; GOULD, 1988 *apud* YOUNG, 1991, p. 213).

A superação das condições de opressão estaria no dismantelamento de uma hierarquia excludente. A autora apresenta a noção de públicos heterogêneos e de *representação de grupos* por compreender que estruturas democráticas de tomada de decisão podem assegurar voz e voto aos envolvidos e afetados em questões sociais (YOUNG, 1991).

Ao discutir os cientistas, porta-vozes dos instrumentos de laboratórios, Latour (2000) traz uma metáfora que interessa a essa discussão sobre representação. Seu exemplo emblemático está no representante sindical: designado para representar os interesses dos sindicalizados, ele é responsável por ser porta-voz em nome do conjunto de trabalhadores sindicalizados, e não por si. Assim, para Latour, os porta-vozes são aqueles que falam em nome de outros, que não podem ou não sabem fazê-lo – por serem uma multidão dissonante ou por serem atores não humanos. Seguindo Latour, são Callon, Lascomes e Barthe (2009, p. 116, tradução nossa) que ponderam que

Sem o porta-voz, não há voz. Sem o debate entre aquele que fala em nome de outro e a pessoa em nome de quem se fala, nenhum discurso é possível. Representação não é o segundo melhor, uma imitação de qualidade inferior à democracia direta. É a pedra angular da democracia, uma vez que é a representação que leva pessoas a falarem e ao mesmo tempo designar seus porta-vozes.⁴

Retornando à Young, seu propósito é que os públicos democráticos poderiam operar processos dialógicos entre grupos, dando voz às *experiências* e *perspectivas dos grupos* oprimidos, apresentando suas prioridades e necessidades e assegurando que as prioridades e interesses de outros, para além dos privilegiados, seriam reconhecidas – em vez de ignoradas e silenciadas.

⁴ “*Without spokespersons there is no voice; without debate between the person who speaks on behalf of another and the person on whose behalf another speaks, no speech is possible. Representation is not a second best, an ersatz of direct democracy. It is the cornerstone of democracy, since it is representation that gets the people to speak and at the same time designates their spokespersons.*”

Essa noção agrega consigo a tomada em conta da diversidade. A população não é homogênea e não compartilha sempre das mesmas percepções quanto ao que é justo (COSTA, 2016). Apesar da consideração da heterogeneidade populacional parecer óbvia, a suposição da imparcialidade e do universalismo, que são sustentadoras da confiança em sistemas *experts*, faz com que a tomada em conta das demandas de grupos específicos seja alvo de críticas e de disputas sobre suas possibilidades de manutenção. Importa perceber, na crítica à *expertise* como convencionalmente posta, que os sentidos de justiça, identidade e interesse não são naturais, são construídos na mobilização e luta de grupos societários, políticos e burocratas, e também as políticas públicas são *em curso* – apresentando-se como elementos produtivos, criativos e transformadores do próprio processo social (COSTA, 2016).

O Conama, assim como os demais conselhos de políticas públicas no Brasil, é reconhecido como uma instituição participativa. Esse foro, entretanto, sobredimensiona um de seus segmentos – e não é o da sociedade civil.⁵ Mais de 60% dos conselheiros do Conama são oriundos de algum nível de governo. Se, de um lado, isso pode ser explicado (em tom *imparcial*) pela heterogeneidade do Estado, suas atribuições setoriais complexas e suas distintas esferas federativas, de outro lado, em observância às assimetrias de poder dispostas na constituição de instituições político-participativas, a composição se explicaria pela intenção do governo federal de garantir sua hegemonia. O desenho da composição do plenário, que reserva

⁵ Uma expressão do descontentamento dessa disparidade ocorreu em outra Câmara Técnica do Conama, a Câmara Técnica de Controle Ambiental, no caso de uma resolução sobre Licenciamento e Diretrizes para o Licenciamento Ambiental. Consta no Anexo D o Manifesto dos representantes da sociedade civil de um grupo de trabalho que se dissolveu, dado o que eles entenderam por descomprometimento institucional com a proposta da revisão de resolução e uma desconsideração com a participação social. Acrescento a voz de uma conselheira nacional, representante de entidade ambientalista, que estava prestes a abandonar seu papel no Conselho quando respondeu à questão de entrevista “Qual sua percepção do seu papel enquanto conselheira?”: “que não consigo mudar nada nesse Conama porque isso não é paritário, a sociedade civil não consegue aprovar nada” (CONSELHEIRA DO CONAMA REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL, 2016).

espaço para todos os ministérios, secretarias especiais e comandos militares, tem mais de um terço de representantes oriundos do poder executivo federal.

Mais além, nos casos discutidos referentes à controvérsia das embalagens de tinta e à estranha ausência de controvérsia na pauta sobre dispersivos químicos no oceano, não houve desconsideração das falas dos expositores de dados científicos. Eram óbvios os interesses dos atores que contaram com *experts* nas ocasiões: a Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas pleiteava desregulamentar seus produtos; o governo federal, em 2015, pretendia viabilizar o pré-sal com celeridade. Qual a *imparcialidade* desses atores? Como *confiar* nesses conhecimentos? No *ponto de acesso* da interface socioestatal, as possibilidades de questionamento estavam postas, ainda que díspares e enviesadas, dado o modo de escolha da maioria dos atores. Essa assimetria de poder estabelecida nos procedimentos ora silencia os destoantes, ora meramente permite falar para uma maioria que não está disposta a ouvir. Por isso, merece ser realizada discussão com respeito à relevância da paridade participativa e à desmistificação do papel do *expert* nos fóruns multiatoriais, o que está apresentado nos itens a seguir.

2.2 Justiça como paridade participativa e novas formas de representação política

Outra filósofa política feminista, Nancy Fraser, apresentou uma noção tridimensional de justiça que integraria lutas contra o reconhecimento falido, a má distribuição e a representação falida. Ao discutir *Escalas de Justiça*, a autora atualizou sua discussão sobre justiça social, na dimensão econômica, o problema da redistribuição, na dimensão cultural, e a questão do reconhecimento, para incluir a dimensão da política e o problema da representação (FRASER, 2008). Para essa autora, haveria um círculo vicioso de subordinação cultural, econômica e política em dimensões mutuamente entrelaçadas e geradoras de influências recíprocas: a *injustiça econômica*, radicada na estrutura econômico-política da sociedade, causaria exploração, marginalização e privação; a *injustiça cultural ou simbólica* efetuaria processos de dominação cultural,

exclusões e desrespeito (FRASER, 1997); e a *injustiça política* excluiria sujeitos dos processos de decisão sobre acordos sociais (FRASER, 2008). Conforme sua perspectiva, o processo de (in)justiça política passa pela “capacidade de influir no debate público e na tomada de decisões com autoridade [e] depende não somente das regras formais de decisão, como também das relações de poder enraizadas na estrutura econômica e na ordem do *status*”⁶ (tradução nossa, FRASER, 2008, p. 49).

De certa forma, quando a autora discutia a questão da restrição da voz como efeito dos processos de subordinação econômica e cultural (FRASER, 1997), ela já se referia às capacidades desiguais de influência, aos déficits na participação política. Entretanto, ao enfatizar a dimensão política (e a representação como condição que a define), Fraser oferece novos nexos para analisar quem conta ou não como sujeito da justiça e supera os argumentos dos teóricos deliberacionistas sobre a questão da representação ao localizar seu destaque na relevância das estruturas de poder e na afirmação de que não há redistribuição ou reconhecimento sem representação.

A representação seria tratada por ela em dois níveis: primeiro, como um assunto de *pertença social*, de inclusão ou exclusão da comunidade política ao direito a reivindicações de justiça (nos seus termos, as *fronteiras da comunidade política*); e segundo, dos procedimentos que estruturam os processos públicos de comunicação, as *condições* como os incluídos na comunidade política arejam suas reivindicações e arbitram suas disputas (nos seus termos, *as regras de decisão nas deliberações públicas*) (FRASER, 2008, p. 42).

De seu breve delineamento da dimensão política da justiça, destaco como principal contribuição a ideia de Fraser de “justiça como paridade participativa” (FRASER, 2008, p. 43), que observa a superação dos obstáculos políticos específicos à paridade na constituição política na sociedade. Tais obstáculos se vinculam

⁶ “*la capacidad de influir en el debate público en la toma de decisiones con autoridad depende no sólo de las reglas formales de decisión sino también de las relaciones de poder enraizadas en la estructura económica y el orden de estatus, un hecho insuficientemente subrayado por la mayoría de las teorías de la democracia deliberativa.*”

(mas não se restringem) aos problemas de distribuição e reconhecimento – sendo relevantes à coimplicação entre democracia e justiça os *procedimentos* e, mais ainda, a *substância* dos acordos sociais. Esses procedimentos têm papel relevante na moldagem das oportunidades, sendo os contornos do escopo para que atores representem algo ou alguém (BOSTRÖM; UGGLA, 2016).

A temática ambiental alarga ainda mais a noção de representação, extrapolando as questões de justiça, reconhecimento e redistribuição articuladas por Fraser. Conforme Boström e Ugglá (2016), a representação ambiental agrega o duplo sentido de representação cognitiva e da noção de porta-voz da representação política. Em sua sociologia da representação ambiental, argumentam que muitos atores humanos pretendem ser porta-vozes do meio ambiente, usando de diferentes estratégias para se posicionarem e agirem. E ainda que uma representação ambiental sem distorções, perfeitamente balanceada, seja impossível, os autores perceberam que instrumentos constroem quem pode exercer as representações, e que a característica delas é imbricar sentidos sociais, políticos, econômicos e culturais. Em tal complexidade, as ações públicas para o meio ambiente exigem múltiplas compreensões com respeito às ameaças potenciais e às prioridades para o tema, uma vez que os representantes podem destacar aspectos que lhes favoreçam enquanto preterem outros – já que atores podem ser mais ou menos poderosos.

É a complementariedade das noções de representação, redistribuição e reconhecimento e de representação de grupos para justiça equitativa que nos incentiva, no próximo capítulo, a realizar a análise dos regimentos internos e do modelo organizacional que sustenta a composição dos atores nos fóruns conselhistas. Tal como Fraser (2008), Urbinati (2010), Castiglioni e Warren (2006), entende-se aqui que a representação é crucial na constituição de práticas democráticas contemporâneas. E se percebe isso mesmo numa concepção abrangente de democracia, que ultrapassa em muito o método já convencional de escolha de governantes. O cerne da representação na democracia contemporânea se relaciona à concepção de que “ações coletivas devem refletir os propósitos decididos sobre processos inclusivos.

Resumidamente, a norma básica da democracia é a inclusão empoderada daqueles afetados em decisões e ações coletivas” (CASTIGLIONI; WARREN, 2005).

No Brasil, as experiências de interfaces socioestatais inauguram lógicas para os instrumentos e as relações de representação política que articulam, justamente, a mediação do exercício da política (representação) e a participação. A problematização dessa participação indireta pela sociedade civil é relevante para percebê-la no seio de um amadurecimento democrático. Nesse processo, os conselhos de políticas públicas são emblemáticos da relação entre atores de organizações sociais, *advocacy* de direitos e atores do estado na construção de novas formas de compreensão do que venha a ser legitimidade democrática (LÜCHMANN, 2007).

Dada a multiplicidade de espaços participativos, são também diversas as regras e os critérios de participação. Ainda assim, é bastante corriqueira a crítica à representação de ONGs em conselhos, dado que essas organizações seriam atores “sem mandato direto de sua base de referência” (SORJ, 2005 *apud* LÜCHMANN, 2007). A composição dos conselhos conjuga participação com representação, em geral, considerando que essas entidades atuam de modo a formular políticas para representarem interesses gerais (LÜCHMANN, 2007, p. 155-156).

Nos breves casos observados e supradescritos, é feita essa problematização não apenas com respeito à proporcionalidade entre conselheiros governamentais e não governamentais, mas especialmente ao mencionar a qualidade da representação de atores, refletida na expressão de sentidos para as pautas e nas suas capacidades de ação e mudança. Se a mediação para a interlocução socioestatal é cerne da democratização nas sociedades complexas, também o modo como as representações são exercidas e a legitimidade atribuída aos pares no exercício representativo determinam a ação coletiva. Congrega esse fundamento o caráter dialógico desses processos de interações, conforme discutido a seguir.

2.3 Dialogismo para democratizar a democracia (ou que são fóruns híbridos?)

Sejamos claros: fóruns híbridos não trazem a democracia à questão; eles demonstram e expressam a necessidade por mais democracia, por aprofundar a democracia. Eles são uma manifestação particularmente visível e urgente de um movimento mais geral que clama a democratização da democracia. O simples fato de que eles não são pura e simplesmente reprimidos, apesar de alguns terem estabelecido forças que tentam reduzi-los ao silêncio ou à inexistência, e o simples fato de que eles mobilizam opinião apesar de muitos grupos de interesse lutarem para desvalorizá-los, demonstra sua legitimidade, se isso puder ser demonstrado. Todos sabem que os fóruns híbridos não estão prejudicando procedimentos democráticos, mas estão, ao contrário, totalmente voltados a enriquecê-los. Fóruns híbridos são, portanto, laboratórios preciosos⁷ (tradução nossa. CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 118).

Se a discussão sobre os atores e suas novas formas de representação importa à compreensão das dinâmicas conselhistas, para dar conta da complexidade em foco nos contextos participativos, é interessante também compor esta discussão teórica com as ideias de Michel Callon e Aire Rip (1996), autores preocupados em considerar as ligações entre atores sociais e artefatos técnicos na constituição de normas sociotécnicas. Para os autores, nos espaços de *design* de normas sociotécnicas, haveria uma interpenetração de atores e debates. Essas normas seriam as que descrevem algo que afeta humanos, atores de carne e osso, e também não humanos – ao indicar, por exemplo, qual deve ser a composição físico-química de

⁷ “Let’s be clear: Hybrid forums do not call democracy into question; they demonstrate and express the need for more democracy, for a deepening of democracy. They are one of the particularly visible and urgent manifestations of the more general movement that calls for the democratization of democracy. The simple fact that they are not purely and simply repressed, even though some established forces try to reduce them to silence or non-existence, and the simple fact that they mobilize opinion although many interest groups strive to devalue them, demonstrates their legitimacy, if this must be demonstrated. Everyone knows that they are not undermining democratic procedures but are instead entirely set on enriching them. Hybrid forums are therefore precious laboratories.”

materiais de construção (CALLON; RIP, 1996, p. 112). Os debates constituídos em torno de normas sociotécnicas contam com *experts* para sua construção e mediação.

Essas arenas de constituição de normas sociotécnicas foram chamadas pelos autores de *fóruns híbridos*. Nesses fóruns, conformados por uma multiplicidade de atores heterogêneos em interação, são constituídas redes de alianças que atravessam organizações e instituições conforme os problemas apresentados. Ali, negociam-se 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 polos: o técnico-científico, o socio-político econômico e o regulamentador (CALLON; RIP, 1996).

A *perícia* seria justamente esses processos que têm por função alinhar o que se *sabe*, o que se *quer* e a 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 os alinhamentos entre esses três polos. Então, nos espaços híbridos, os *experts* não seriam os *todo-poderosos* e, em geral, eles se posicionariam do lado em que as resistências e oposições estivessem menos fortes.

Os conselhos nacionais que são objetos 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, em casos como os do Conama, do CNS e do CNDH, capazes de produzir normas sociotécnicas. Um exemplo de norma sociotécnica está nas resoluções e nos atos normativos produzidos pelo Conama. Essas resoluções, tal como aquela que regula o descarte de embalagens de tinta ou os modos de uso de dispersivo no oceano, expressam diretrizes, critérios, normas técnicas, requisições de estudos e determinações com respeito à restrição de benefícios fiscais ou linhas de financiamento (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2017).

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, os atores 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.

Ao tomar os atores com assento no conselho como porta-vozes e nos interessarmos por saber “porta-vozes *de quê?*”, vemos que eles são representantes de redes de organizações e até de redes de redes.⁸ No caso ambientalista, o regimento que estabelece as eleições de 11 membros eleitos a partir de um Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas presume que os eleitos estarão vocalizando as demandas de suas regiões (Sul, Sudeste, Centro-oeste, Nordeste ou Norte) e até de um certo consenso nacional (caso de um deles, eleito nacionalmente) em torno das pautas conselhistas. O instrumento pressupõe, assim, a relação entre os porta-vozes e suas bases (ou redes), de modo a justificar a presença desse grupo de atores não governamentais. Espera-se das Confederações Nacionais do setor produtivo, também indicadas especificamente em regimento, que operem essa dinâmica dialógica junto aos seus representados. E entre os governamentais, a investidura e a indicação para a representação conselhista nas instituições de origem são sustentadas pela competência técnica e posição política dos indivíduos – que encontram equivalência com a percepção de prestígio e relevância do Conama em suas instâncias (setoriais temáticas e federativas) de origem.

Se, por um lado, o estabelecimento desses fóruns exige uma procedimentalização para atuar efetivamente na democratização das ações públicas em circunstâncias

⁸ Nessas redes, estão as expressões mais *puras* de fóruns híbridos. Em Callon, Lascoumes e Barthe (2009), a noção de fórum híbrido parte da dialógica entre tecnocientífico e social movida por grupos que se consideram envolvidos por questões que eles mesmos ajudaram a identificar. Ali, operam-se investigações e controvérsias que tornam a situação inteligível devido, justamente, aos grupos concernidos aos problemas públicos, que mobilizaram seus interesses e suas identidades, conectando problemas, grupos e estabelecendo novos vínculos. Para os autores, também importam os procedimentos que organizam as discussões num painel de representantes (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 107-115). É, em especial, essa possibilidade de análise dos procedimentos dialógicos nos fóruns que torna profícuo o uso dessa conceitualização para os objetos de estudo.

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, nas quais os cidadãos trazem propostas que não são ouvidas por ninguém (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 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, Lascoumes e Barthe (2009, p. 247), considerando trinta anos de múltiplas experiências de fóruns híbridos, um meio de defesa para essa subordinação aos interesses governamentais em fóruns híbridos é estabelecer, justamente, procedimentos que fortaleçam a representatividade dos elos fracos, incentivando meios equitativos de promoção de diálogos. Conforme os autores,

A possibilidade de manipulação e as habilidades de retóricos profissionais são limitadas quando os procedimentos são clara e rigorosamente definidos, e quando eles são restritivos e debatíveis [...]. Um procedimento dialógico é uma promessa a ser cumprida, um convite para ampliar e aprofundar o debate; isso traz, inscrito em si, possibilidades de contornar elites políticas e *experts* (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 248-249).

Os fóruns que prezam pela contribuição com o que os autores chamam por democratização da democracia exigem procedimentos dialógicos, intensos, abertos e de qualidade. Os autores sugerem a análise dos procedimentos dos fóruns híbridos de acordo com o dialogismo: quanto maior o encorajamento de trocas e debates, a qualidade, a intensidade e a abertura à diversidade, maior o dialogismo. 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).

À discussão sobre fóruns híbridos que qualificam a ação num mundo incerto, estabelecendo *como* as operações dialógicas são instrumentalizadas, acrescento o argumento de cunho filosófico moriniano com respeito ao dialogismo. Ao realizar uma crítica à fragmentação do conhecimento científico por meio da especialização tecnoburocrática, Edgar Morin (2003) apresenta em *Ciência com consciência* um paradigma da complexidade. Para ele, é necessário compreender que a complexidade intrínseca que se encontra no cerne da ciência, a ambivalência, que incorpora elementos tais como a incerteza e o acaso, só pode ser explorada por meios de interações multidimensionais – e na construção de um pensamento igualmente multidimensional. Assim, para superar as reduções mutiladoras do pensamento convencional, devem-se reconhecer as articulações, as identidades e as diferenças entre os aspectos da realidade.

Conforme Morin, nos processos de formação e transformação da sociedade e da natureza, estariam presentes os elementos da ordem, da desordem, da interação e da organização que, em geral, não aparecem em explicações simplificadoras. É considerando a incitação crítica ao saber estabelecido que o paradigma da complexidade não exclui eventualidades aleatórias, incorporando-os nessa lógica de multidimensionalidade, nessa razão aberta e que se assume, diferentemente de outras, incompleta para visualizar as regressões e progressões do devir. E é essa a chave de seu pensamento, de interesse para esta reflexão: sua noção de complexidade visa, antes que uma verdade, uma *dialógica* – uma passagem das ideias aos sistemas de ideias, de modo a considerar diferentes modos de pensamento e distintas faces da mesma realidade, tornando-as comunicantes.

A dialógica moriniana tem forma organizacional, transcendendo a noção de ordem, para incluir as relações entre mentes, com o meio ambiente, e entre o todo e as partes. O autor preza, assim, pelas interações, muito especialmente entre pensamento unificador e pensamento diferenciador em um circuito ativo e reflexivo. Nessa direção, o autor ambiciona não apenas aferir os sentidos da dialógica para uma produção científica que seja absorpta em si, mas sim alcançar estratégias práticas interacionais – encontrando o âmbito da política (MORIN, 2003, p. 264; SERVA; DIAS; ALPERSTEDT, 2010).

E é no contexto da consideração das interações da diversidade de atores com seus pensamentos, origens e lógicas distintos, sejam esses atores estimulados por suas vinculações predominantemente identitárias ou institucionais, que caracterizo a transversalidade em fóruns participativos. Na consideração da complexidade e do dialogismo, a percepção de que a transversalidade é uma dinâmica (BRUGUÉ; CANAL; PAYÁ, 2015, p. 92) pode complementar a discussão com referência aos fóruns híbridos procedimentalizados.

Para operacionalizar o termo transversalidade (para além de mero fetiche das discussões contemporâneas sobre gestão), esses autores propõem tomar a dinâmica como uma transformação na cultura organizacional que permite a organização em rede, transformando suas instruções verticais em conversações laterais, de uma lógica hierárquica para outra interativa, em fluxos de conhecimentos e de coordenações interdepartamentais. Nessa lógica de rede, a estrutura alçaria a competência para abordar a complexidade de problemas multidimensionais, na medida em que as partes envolvidas interagem de maneira deliberativa e horizontal. Para o sucesso da dinâmica, os múltiplos atores teriam papéis específicos e compartilhariam, efetivamente, objetivos que foram pactuados conjunta e deliberativamente. Os processos que os atores compõem seriam instituídos formalmente e têm uma certa frequência para fomentar relações de confiança e o estabelecimento de lideranças mais relacionais que hierárquicas. Os autores, que estudaram seis comissões interdepartamentais na Catalunha, verificaram que a ação pública transversal responde a problemas tão complexos que podem ser chamados por malditos (*wicked problems*). Tal ação exige:

- a incorporação de múltiplos atores;
- a interdependência entre eles;
- relações de confiança com regras pactuadas entre as partes;
- a presença de níveis de autonomia e autorregulação das instâncias.

As quatro exigências destacadas pelos autores são próximas aos critérios de dialogismo dos procedimentos de fóruns híbridos de Callon, Lascoumes e Barthe (mais uma vez, conforme dissemos anteriormente, são aqueles procedimentos referentes à consideração de pontos de vista de diferentes atores, a habilidade de confirmá-los no processo, as relações de confiança e o próprio estabelecimento de procedimentos específicos). A aproximação do conceito de dinâmica transversal ao de fóruns híbridos traz consigo o seguinte aporte: ao mesmo tempo que os fóruns híbridos são transversais, as ações públicas transversais, para serem democráticas, requerem fóruns híbridos e seus procedimentos dialógicos.

No caso dos fóruns transversais conselhistas observados, a organização tanto atravessa as fronteiras setoriais como é vinculada a determinados setores específicos do poder executivo. A noção de setor de Muller (2013) pode nos ser útil para, em seguida, discutir suas porosidades. É possível compreender setor como o domínio que conta com referencial específico, estabelecendo suas fronteiras, lógicas, regras de funcionamento, normas e valores conforme os grupos de interesse (inclusive de *experts* e profissionais) que lhe conformam. Para Halpern e Jacquot, que comentam o sentido mulleriano de setor,

A definição de Muller é ligada à relação entre *experts* (ou profissionais) que estabeleceram um monopólio de representação (no duplo sentido de representação cognitiva e de porta-voz) do setor em questão. Para ele, toda política pública tende a virar um espaço de conhecimento especializado no qual a exclusividade será reivindicada por grupos de *experts*. Essa posição privilegiada permite determinar as fronteiras do setor e também definir os problemas que se referem à natureza dos atores legítimos para tratá-los. Essa concepção permite estender a noção de setor fora do quadro dos limites desenhados pela administração para integrar mais explicitamente o ambiente social no qual o Estado intervém pelo ângulo das políticas públicas. A questão

da interação é nodal e permite se interrogar sobre fenômenos de construção de sentido, de poder no seio de um mesmo setor, do papel de Estado na regulação dos conflitos *nos* e *entre* os setores⁹ (HALPERN; JACQUOT, 2015, p. 4-5, tradução nossa).

Tal embasamento, que considera a historicidade interacional e o empoderamento de *experts* limitadores das fronteiras de sentido, é bastante frutífero para reconhecer que a articulação entre setores (comumente chamada por transversal ou intersetorial) é uma articulação que exige procedimentos dialógicos estabelecidos pelas mediações estatais, ainda que seja desafiadora dos modelos organizacionais vigentes. Ainda que se fale em uma crise da setorialização, justamente considerando aqueles problemas públicos que não se restringem aos limites setoriais artificiais, é desafiador transgredir, simultaneamente, matrizes cognitivas, lógicas de interesse compartilhado no seio do setor e lógicas institucionais que organizam as interações.

Desse modo, mais uma vez, conforme os autores que discutem fóruns híbridos, a variável-chave para a compreensão de eventuais atravessamentos transectoriais estaria na procedimentalização. Acrescentamos, com Aggeri (2002, p. 60), que

sem instrumentação, sem procedimentos que permitam aos atores orientarem seus processos coletivos de exploração e de medir progressos, isso [o fórum híbrido] tem todas as chances de esbarrar e se degenerar em conflito, dada a falta de representações compartilhadas.

⁹ “la définition que Pierre Muller donne de la notion est directement liée à la relation entre experts (ou professionnels) qui ont établi un monopole de représentation (au double sens de représentations cognitives et de porte-parole) du secteur en question. Selon lui, toute politique publique tend à devenir « un espace de connaissance spécialisée, dont l'exclusivité va être revendiquée par des groupes d'experts » (MULLER, 2005, p. 181). Cette position privilégiée leur permet notamment de déterminer les frontières du secteur mais aussi la définition des problèmes qui s'y rapportent et la nature des acteurs légitimes pour les traiter. Cette conception permet d'étendre la notion de secteur hors du seul cadre des limites dessinées par l'administration pour intégrer plus explicitement l'environnement social dans lequel l'Etat intervient par le biais des politiques publiques. La question de l'interaction devient nodale et permet de s'interroger sur les phénomènes de construction du sens, de rapports de pouvoir au sein d'un même secteur, mais aussi sur le rôle de l'Etat dans la régulation des conflits dans, et entre les secteurs”.

Assim, outro termo ainda mais abrangente, referente à procedimentalização, seria a instrumentação. E, na abordagem dos instrumentos, o setor não deixa de ser unidade de análise das relações entre estado e sociedade, mas passa a compor dinâmicas de transformação e institucionalização das políticas públicas de modo a inscrever relações entre *insiders* e *outsiders* relevantes para o desenvolvimento (HALPERN; JACQUOT, 2015).

2.4 Para não concluir

A observação da câmara técnica do Conama permite perceber como se produzem normas sociotécnicas por um pequeno grupo multiatorial complexamente composto por gestores, peritos, ativistas e representantes do setor produtivo. Esse ponto de acesso a *experts* do Estado por atores não estatais tanto desestabiliza a confiança no produto de estudos científicos como subalterniza relações na condução da produção de resoluções.

Argumento neste estudo que a confiança na competência e na *expertise* de burocratas do governo federal, especialmente no que tange às questões internas aos seus setores e ao próprio funcionamento da instância, é um dos fatores que assegura a manutenção de uma composição tão tendente à geração de resultados favoráveis às intenções do governo. Além disso, o desenho da composição em regimento gera um problema cíclico: em uma possível proposta de alteração da composição do Conselho, o plenário votaria na manutenção da conformação tal como está posta. Se tal composição leva a uma fragilidade das políticas de presença, tampouco favorece as políticas de ideias.

É possível aproximar a discussão da *expertise* àquela do papel dos funcionários públicos. Inspirada por Hegel, Young compreende que “burocratas devem ser escolhidos por exame objetivo que identifica os mais qualificados para perceber e instituir o interesse geral, eles serão apoiados pelos fundos estatais para assegurar imparcialidade” (YOUNG, 1991, p. 113). A competência seria a condição *sine qua non* da atuação do funcionário público, coerente com sua área de atuação. Nos espaços estudados, os burocratas e oficiais de governo representantes de

Conselho, apesar de não terem sido eleitos, são indicados para cumprir com uma função eminentemente política. E, apesar de seu nome, a Câmara Técnica exige que os atores exerçam uma função negociadora que é política – como pode ser percebido no caso das embalagens de tintas.

Mais além, a *expertise* que fica em cheque no cenário ambivalente do espaço constituinte de normas sociotécnicas é a mesma que consegue garantir representatividade favorável ao atendimento de interesses governamentais – que, por sua vez, são conformados por alianças estratégicas muitas vezes externas à questão ambiental. Num ponto de acesso de contornos imperfeitos, a *expertise* que gera distinção é aquela do conhecimento dos rituais procedimentais da condução da reunião, do que cabe ou não em um regulamento, dos trâmites de viabilização das pautas, dos fluxos de trabalho. E ali, por incrível que possa parecer aos ideólogos da superação da dominação, o apelo dos *advocates* do ambientalismo é, muitas vezes, por um maior compromisso com uma discussão técnica aprofundada antes que sejam acatadas diretrizes desfavoráveis ao meio ambiente – que por vezes seria preterido para cumprir com anseios de crescimento econômico ou de viabilização de projetos com efeitos de visibilidade positiva para a população, ao menos em curto prazo.

De fato, é a administração pública que organiza os polos científico, jurídico/normativo e político neste espaço participativo, devido ao seu poder diferencial. Por que tais Câmaras Técnicas foram constituídas em espaços participativos, se a proposta é de caráter consultivo a sujeitos técnicos, *experts*, em geral alocados no próprio poder executivo? Nesse cenário, foi alertado que procedimentos podem manipular fóruns para gerar mera sensação de pluralidade e unanimidade no tratamento de questões públicas de risco. Na conformação atual, talvez o caráter do Conselho ora discutido seja mais parecido com aquele de arranjos interministeriais e/ou interfederativos.

Em meio a essas considerações provisórias, a agenda desta pesquisa permanece aberta. Adiante, refinaremos a análise sobre os procedimentos de mobilização de atores para atuação nos fóruns, considerando seu caráter dialógico a partir do exame da diversidade e interdependência de pontos de vista mobilizados, das capacidades

de transparência e traceabilidade, da repetição de interações, da clareza das regras de organização e da continuidade da expressão dos pontos de vista.

A discussão da dialógica é, portanto, complementar à concepção de que a representação de diversos grupos importa para a produção da construção democrática com justiça equitativa – e que a participação em sociedades complexas é, em geral, mediada, indireta. Com Callon e Rip, entende-se que os *experts* alinham *o que se sabe ao que se quer* na viabilização de normas sociotécnicas. E incluo que são os representantes dessa *participação indireta* que, com os demais atores políticos, apontam para *o que se quer*. Finalmente, a consideração da dinâmica transversal, conforme a noção de Brugué, Canal e Payá, aliada à consideração dos atores societais em fóruns híbridos, semeiam aquilo que se trabalhará no capítulo seguinte com respeito à ação pública transversal e participativa. Nessa toada, ressalto que a escolha de quantos e quais são esses participantes não é imparcial ou descolada dos valores e interesses de quem desenha os procedimentos organizadores das instâncias.

É a discussão sobre os procedimentos de fóruns híbridos que inscrevem e extrapolam as fronteiras setoriais que nos orientará no estabelecimento da análise dos instrumentos e repertórios interacionais de APTP de conselhos nacionais que será tecida no capítulo a seguir.



CAPÍTULO 3

Instrumentos e repertórios da ação pública transversal e participativa em conselhos nacionais de saúde, meio ambiente e direitos humanos

Conforme discutido no primeiro capítulo, as articulações multiatoriais de caráter situacional e político são cernes de lógicas transversais e participativas. No segundo capítulo, foi possível compreender que os conselhos, arenas que recebem esses complexos propósitos, podem ser examinados a partir de seu dialogismo. Essas arenas estão ali caracterizadas enquanto fóruns híbridos, exigentes de procedimentos para viabilizar suas capacidades relacionais enquanto ações. Portanto, importa entender como, nesses fóruns híbridos, os nexos transversais e seus referenciais são encapsulados e operacionalizados por meio de instrumentos que oportunizam e constroem a ação pública. E importa ainda perceber por meio de quais maneiras as práticas interacionais estão taticamente dispostas em distintos repertórios de ação coletiva.

Neste capítulo, a pesquisa responde a ênfases e tendências dos discursos de entrevistados para destacar três interessantes molduras de ação dos conselhos: uma *resolução do Conselho de Saúde* que estabelece, pela primeira vez na instância, a possibilidade de participação institucional conforme características identitárias; o *processo interacional de missões do CNDH*, que registra capacidades de influência mútua entre os atores desse fórum nacional e o âmbito local, e os *regimentos internos* de cada um dos três conselhos enfocados.

Nesses casos, cada aspecto vem acompanhado do argumento específico que o conceitua. A resolução que inaugura a recomposição do conselho sanitário agregando questões identitárias traz consigo a discussão sobre dispositivos da ação pública e é emblemática da relevância instrumental em práticas multitoriais. Por sua vez, os regimentos internos são citados por boa parte dos entrevistados, mostrando-se tendencialmente como metainstrumentos capazes de promover a estabilização de consensos, a oportunização de dissensos e a reprodução de dispositivos referentes a efeitos e dinâmicas conselhistas. Cada um dos regimentos foi objeto de criteriosa análise documental, examinado em suas diferentes dimensões (filosófica, técnica e organizacional). Em seguida, missões de direitos humanos são observadas enquanto complexos repertórios interacionais, tendo sido estudadas por meio dos discursos de conselheiros em entrevistas, falas em plenárias e documentos dos tipos relatório e recomendação.

Finalmente, uma coleção de dispositivos e táticas operacionais participativas e transversais é apresentada no encerramento do capítulo. Acrescento ao final uma análise mais perene dos *modos complexos de interação e produção de instrumentos*, considerando os registros em atas de reuniões de plenária em 2016. Em forma de quadro, esse produto da análise das atas de 2016 dos três conselhos focalizados neste estudo explicita a capacidade analítica das lentes dos instrumentos e dos repertórios interacionais para a compreensão dos fluxos da ação pública transversal e participativa.

3.1 A Resolução 333/2003 do CNS

a sociedade supostamente justa e cega às diferenças é não só inumana (porque suprime identidades) mas também, de modo sutil e inconsciente, altamente discriminatória (TAYLOR, 2000).

A estabilização da ação coletiva através de procedimentos que conferem sentido e organizam as práticas interacionais não precisa, necessariamente, ser enquadrada enquanto cerceadora dos potenciais de interação entre atores do Estado e da sociedade.

De fato, esses procedimentos podem fortalecer as dinâmicas dialógicas, dando vazão às vozes difusas que ficam, convencionalmente, silenciadas em processos decisórios.

A consideração de pressões sociais por atores governamentais portadores de novos projetos políticos pode ser um estopim para garantir algo que Callon, Lascoumes e Barthe (2009) tratariam por *democratização técnica*. A técnica ora enfatizada, antes de ser referente à *expertise* de atores, é aquela da criação de dispositivos que regulamentam as interações. O exemplo do Conselho Nacional de Saúde é fundacional e emblemático para pensar essa possibilidade de institucionalização (ou, se quisermos, procedimentalização ou instrumentalização) do dialogismo. Conforme uma ex-conselheira entrevistada,

O Conselho Nacional de Saúde tem mais de setenta anos. Ele se tornou mais representativo e de um campo mais popular com a entrada de muitos movimentos sociais e dos trabalhadores a partir da construção do SUS. Então, ele vai ser realmente mais expressivo, representativo e com uma função de controle público, de controle social, na década de 1990 e principalmente em 2003, quando começamos a fazer uma série de alterações num instrumento, a Resolução 333. A Resolução 333 é um marco que dá um caráter mais amplo, participativo, popular, e principalmente dos movimentos que começaram a ver na saúde um espaço muito grande da afirmação de sua identidade política e coletiva. Então, os povos indígenas, os camponeses, os movimentos feministas, os movimentos LGBT... E aí eu acho que está essa a inovação transversal. Para além da formalidade do controle do orçamento público, da garantia de formalidade, ou da garantia de serviços de qualidade, o inovador é o que não está formalizado: o discurso, a narrativa sobre o que é o direito universal à saúde, o que é saúde integral para esses movimentos. Quando os povos indígenas vão para lá [o CNS], eles vão para dizer que são povos, que são nações, que querem respeito à sua autodeterminação, que querem apoio da sociedade na luta pela demarcação de seus territórios etc. Quando o movimento de mulheres vai para lá, vai para discutir um SUS de qualidade e seus serviços sim, mas traz também a pauta dos direitos sexuais e reprodutivos, tem a pauta do feminismo e da autonomia das mulheres. Isso chama muita atenção: para se ver o espaço da narrativa, o espaço da identidade sendo reafirmado e querendo legitimidade por outros atores da sociedade.

Por outro lado, você tem os trabalhadores, com uma luta de classe e de categoria comuns e, ao mesmo tempo que pensam a saúde, trazem outras bandeiras, como a da seguridade (EX-CONSELHEIRA NACIONAL DE SAÚDE, 2017).

Na ocasião, a entrevistada discorreu por mais alguns minutos sobre os grupos identitários, demais atores e seus papéis no CNS. Ela menciona, além desse destaque à origem e pertença dos atores de movimentos sociais, os atores acadêmicos, as forças do mercado e os representantes governamentais, todos considerados na composição do Conselho Nacional de Saúde. Tal consideração acrescenta um outro “*quem*” ao questionamento sobre “*quem* pode atuar nessas interfaces socioestatais?” no intuito de considerar as dimensões da equidade, da identidade e da diferença na produção do complexo processo participativo sanitário. Esses atores, que portam consigo projetos e sentidos específicos sobre seus próprios propósitos identitários e a questão sanitária, agregam à arena um potencial de dissenso e de promoção de mudança, devido aos seus múltiplos propósitos de reinscrição sobre o que deve ser considerado relevante à saúde pública pelo estado brasileiro.

Os alcances da referida regulamentação são ainda efeitos das lutas que encontraram eco no advento da constituição cidadã, depois nas Leis 8.080 e 8.142, ambas de 1990, que dispõem sobre o direito à saúde e consideram a dimensão da participação. Compartilho trecho da destacada Resolução 333/2003 do CNS, por ampliar a orientação concernente à diversidade de grupos da sociedade civil compondo os Conselhos das três esferas federativas e permitindo a pluralização de atores societais.

A representação de órgãos ou entidades terá como critério a representatividade, a abrangência e a complementaridade do conjunto de forças sociais, no âmbito de atuação do Conselho de Saúde. De acordo com as especificidades locais, aplicando o princípio da paridade, poderão ser contempladas, dentre outras, as seguintes representações:

- a) de associações de portadores de patologias;
- b) de associações de portadores de deficiências;
- c) de entidades indígenas;
- d) de movimentos sociais e populares organizados;
- e) movimentos organizados de mulheres, em saúde;

- f) de entidades de aposentados e pensionistas;
- g) de entidades congregadas de sindicatos, centrais sindicais, confederações e federações de trabalhadores urbanos e rurais;
- h) de entidades de defesa do consumidor;
- i) de organizações de moradores.
- j) de entidades ambientalistas;
- k) de organizações religiosas;
- l) de trabalhadores da área de saúde: associações, sindicatos, federações, confederações e conselhos de classe;
- m) da comunidade científica;
- n) de entidades públicas, de hospitais universitários e hospitais campo de estágio, de pesquisa e desenvolvimento;
- o) entidades patronais;
- p) de entidades dos prestadores de serviço de saúde;
- q) de governo. (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2003).

Conforme o *website* do CNS, em sua definição do fluxo de trabalho do Conselho, as resoluções são, tais como as recomendações e moções, o modo como o Conselho manifesta suas deliberações. Em especial, as resoluções são atos de caráter normativo, que requerem tempo para aprofundamento e debate entre os conselheiros. As resoluções, conforme será caracterizado nas próximas páginas, são *instrumentos* para a organização da própria ação, relevantes às dinâmicas de composição desses fóruns, para desenhar e constranger estratégias de interação e, ainda, passíveis de viabilizar a proliferação das determinações dos Conselhos para além da própria arena. Fica como agenda inicial para este capítulo percorrer essa conceituação de *instrumentos*, tão cara para tratar tanto da organização como dos produtos da ação conselheira.

3.2 Instrumentos de ação pública

Nos estudos de políticas públicas, instrumentos podem ser analisados a partir de diversas matrizes. Apresento brevemente três: uma noção de *instrumentos de governo*, inaugurada pelo inglês Christopher Hood; e duas distintas abordagens para *instrumentos de ação pública*: a do estadunidense, Lester Salamon, no marco da nova

governança; e a matriz francesa representada por Lascoumes e Le Galès, na perspectiva da sociologia política da ação pública. Na análise das ações conselhistas, a noção de instrumento de ação pública de matriz francesa parece ser a abordagem mais adequada. Passo ao detalhamento de cada uma das noções antes de justificar a escolha.

Com Christopher Hood (1983 *apud* HOOD; MARGETTS, 2007), um dos acadêmicos que inaugura a abordagem dos instrumentos, importa compreender os *instrumentos de governo* enquanto uma mecânica, mais que como uma finalidade, utilizada pelo governo para contatar aquilo que está além de si, moldando a vida da população. O autor distingue entre dois grupos de instrumentos: os *detectores*, que são utilizados para revelar informações (tais como os indicadores); e os *de efeito*, que são concebidos para tentar gerar impacto ou influência. Tanto os primeiros como os segundos podem ter como recursos básicos a *nodalidade*, que tem por atividade a comunicação e tem por propriedade estar no meio de uma rede de informação ou social; a *autoridade*, que tem por atividade a determinação e denota a posse de poder legal ou oficial; o *tesouro*, que tem por atividade a troca e possui estoque de bens ou dinheiro; e a *organização*, que tem por atividade a geração de ação direta, por meio das pessoas com habilidade. Essa categorização mais fechada de Hood é muito interessante, em especial, para ações *top down* determinadas pelos atores governamentais.

Hood traz no cerne de sua conceituação mais dois elementos que serão recuperados adiante. É esse o autor que explica que há *metainstrumentos*, dispositivos abrangentes que operam a coordenação entre meios de intervenção heterogêneos e produzem em si novos instrumentos; e a segunda, fundamental, é que instrumentos são responsáveis por viabilizar interfaces entre governo e sociedade.

No marco dos estudos norte-americanos com respeito à nova governança, Lester Salamon (2002) é expoente da conceituação de *instrumentos de ação pública*. Esse autor se apresenta como crítico à abordagem da nova administração pública, que teria trazido consigo e suas agências centralizadas e hierárquicas (além de portadoras de serviços standardizados), novos problemas e fragmentações e não contribuiria com propósitos de vinculação e colaboração entre atores de governo e não

governamentais. Sua preocupação está em atrelar os conceitos de redes, governança colaborativa e instrumentos para construir pistas que deem conta dos desafios de gestão contemporâneos. O autor conceitua *redes* enquanto organizações pluriformes, conformadas por atores autorreferenciados e organizados em lógicas de interdependência assimétrica. As redes teriam caráter dinâmico e se estabelecem por processos de negociação e persuasão, não pela convencional cadeia de comando hierárquico e controle administrativo (SALAMON, 2002, p. 13-15). Já o conceito mais central de sua abordagem, *governança colaborativa*, em linhas gerais se refere ao que acontece nas redes, nos processos de engajamento de parceiros em lógicas horizontais, em torno de uma finalidade comum. As iniciativas de governança colaborativa exigem habilidades referentes à ativação dos demais atores da rede; à orquestração para sustentação e condução de processos; e à modulação de recompensas e penalidades para erigir comportamento cooperativo (SALAMON, 2002, p. 16-17).

A governança colaborativa, conforme explicada por Salamon, exige *instrumentos de ação pública*. Para ele, os *instrumentos* são definidos como métodos institucionalizados de estruturação da ação coletiva endereçados a um problema público. São os instrumentos que definem quem está envolvido na operação dos problemas públicos, seus papéis e como se relacionam, moldando as considerações tomadas em conta na implementação das políticas. Ainda conforme o autor, são exemplos comuns de instrumentos de ação pública aqueles meios de provisão direta de bens e serviços, as regulações sociais e econômicas, as contratações, as bolsas, os empréstimos, os seguros, as garantias fiscais, as taxas e cobranças, as agências governamentais, os *vouchers* e as leis de responsabilidade.

Um mesmo instrumento pode ser usado em programas e campos diferentes, atuando internamente aos procedimentos de governo ou afetando externamente a sociedade. Além disso, o autor define como dimensões-chave do instrumento a compreensão de quão direto ele é (*directness*), sua capacidade de coerção de indivíduos e coletividades, sua automaticidade (no sentido do uso de estruturas administrativas para produzir efeitos) e a visibilidade orçamentária que ele gera. Ao avaliar os instrumentos,

importa considerar sua *efetividade* na geração de resultados, sua *eficiência* nos custos, a *equidade* na distribuição de benefícios e custos e a capacidade de *gerenciamento* da complexidade. Mais que o processo de concertação decisória, a noção mais geral de Salamon ilumina bem os processos de cogestão e corresponsabilização operados na produção compartilhada entre atores estatais e não estatais na implementação de políticas e serviços públicos, fluxos bastante comuns da nova administração pública. Ainda assim, de modo mais compreensivo, o mesmo autor (SALAMON, 2002, p. 11) denota que as escolhas de instrumentos são profundamente políticas, uma vez que determinam a realização das políticas públicas. A escolha instrumental vai, assim, além da técnica para ser orientada por fatores ideológicos e culturais.

A terceira abordagem para os instrumentos, de matriz francesa, é mais recente e não ignora os aportes de Hood, Salamon e de outros estudiosos que os precederam. Para 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 regulação¹ (2007, p. 4, tradução nossa).

Os *instrumentos* (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, 2007; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2014) tanto viabilizam formalmente diretrizes e efeitos das ações públicas como as organizam. E, para Lascoumes e Le Galès (2012), a noção de ação pública é, justamente, uma das chaves da interpretação: ela observa os nexos das articulações entre atores, representações (ou referenciais), instituições,

¹ “*a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation.*”

processos e resultados – constituídos em diversos níveis, formas de regulação e redes. Na dinâmica de ação pública, os atores realizam traduções e ajustes setoriais, conformam novas formas de regulação e instrumentalizam ideias (JOBERT, 2004 *apud* MONOSALVAS, 2014). Ao desvendar “*como*” se dão as rupturas e as continuidades entre referenciais da ação, importa perceber que esses modos portam valores e interpretações que configuram os referenciais expressos nos instrumentos que os atores constroem e operam.

Essa noção de regulação, sustentadora do instrumento, estabelece-se por regras governadoras de comportamentos e resultados. A regulação é um meio formal de compelir a ação, padrões de conformidade, sanções e aparatos administrativos para fazerem valer as regras (MAY, 2002). 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; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2014). O conceito enfatiza as relações de poder associadas aos instrumentos e suas dinâmicas de legitimidade, politização e despolitização.

No marco da ação pública, considerar os instrumentos é descortinar as táticas de governo e sua genealogia, a historicidade dos meios de indução da ação, seus sentidos e os efeitos que produzem. Para Lorrain (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, 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 em 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 trazem consigo, 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 incerteza² e sua efetividade depende tanto das definições dos problemas e das 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 suplantá-la. Muitas vezes, são os responsáveis por viabilizar considerações críticas com respeito às ações orientadas a essas incertezas, em especial, quando se fala 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 de fóruns híbridos – discussão estabelecida no capítulo anterior.

As normas constituiriam um tipo específico de instrumento de ação pública (BORRAZ, 2004, p. 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.

Acrescento ainda, de acordo com Latour, que atores em interação podem ser humanos ou não humanos, sempre atores-rede, e esses objetos também podem

² Preocupados com a ação em um mundo incerto, Callon, Lascoumes e Barthe explicam que, para lidar com a incerteza, importa o estabelecimento de fóruns híbridos, com atores *experts* e leigos, que tragam diferentes respostas para “o que sabemos?” e “o que queremos saber”. De modo claro, em entrevista, Barthe (CASTRO, 2016, p. 52) distingue risco e incerteza: “Quando você não pode definir quais seriam os diferentes estados de mundo futuro, e não pode interferir nas probabilidades para esse mundo, isto é incerteza. A distinção é muito importante porque a noção de risco é uma forma de lidar com a incerteza. Em muitos debates públicos, em discussões acerca de problemas de risco, muitas pessoas fazem como se estivéssemos lidando com risco e não com incerteza. O problema é muito diferente. Por que não estamos mais numa sociedade de risco? Beck disse que entramos numa sociedade de risco, mas o problema é justamente que não estamos mais numa sociedade de risco. Seria mais fácil se estivéssemos, porque com a noção de risco você pode calcular os diferentes estados de mundo e escolher entre eles, mas numa situação de incerteza você não pode fazer isso. Então, o procedimento político tem que ser um pouco diferente”.

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 ação pública organizam e engajam atores, recursos e processos, exprimindo os sentidos coordenadores de seus referenciais da ação e os limites da ação pública. Em geral, constituem processos de normatização ou de regulamentação sociotécnica que, simultaneamente, articulam, qualificam e democratizam o estado. São exemplos de instrumentos: 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 chamo 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. Esses dispositivos se fazem presentes tanto nas dinâmicas conselhistas ora enfocadas como naquelas conferencistas do primeiro capítulo.

Há diversos tipos de instrumentos. São mais clássicos aqueles *legislativos e regulamentares* – que, vale dizer, apesar de orientadores naturalizados da ação, manifestam a vontade de atores políticos em um determinado contexto. Há instrumentos de cunho *econômico e fiscal*, tais como os impostos. Outros instrumentos estão em curso nos estados mobilizadores do engajamento direto e são aqueles *de caráter incitativo convencional*. Há ainda novos instrumentos, que são escolhidos por Estados que se pretendem mobilizadores, e não meros controladores, da ação

pública. Os novos instrumentos de ação pública podem ser baseados *em normas e standards* ou voltados à *informação e à comunicação* e contam com formas de regulação mais flexíveis e não restritas ao comando e controle. Os últimos, instrumentos comunicacionais e informativos, conformam um espaço público autônomo com relação à esfera política representativa tradicional (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, 2007; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2014).

A operação de um conjunto de vários instrumentos, sejam de distintos ou semelhantes tipos, pode ser tratada enquanto *instrumentação* (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004). Aqui compreendo ainda, mais uma vez com Lascoumes e Le Galès (2004, p. 20-21), que a instrumentação³ está no centro da governamentalidade, despontando as táticas para dar conta dos múltiplos nexos e finalidades da arte de governar. Essa instrumentação constitui o conjunto de questões postas pela escolha e pelo uso de ferramentas que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental e agrega à análise, assim, maior robustez para explicar estabilidade, inércia e a reprodução dos marcos normativos e cognitivos, permitindo compreender as lógicas de processos de mudança e reorganização do existente. Mais além, ela significa a mediação entre sociedade política e sociedade civil por meio de múltiplos dispositivos que combinam os componentes técnicos e sociais. No olhar para lógicas democratizantes, a instrumentação contribui ao representar problemas públicos, produzir significações, dar visibilidade, legitimar grupos específicos (em detrimento de outros) e compõe meios de implementar e elaborar a ação pública (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2014).

Essa noção mais fluida da análise francesa de políticas públicas para os instrumentos de ação pública é capaz de apreender melhor as dinâmicas instáveis em curso nas arenas híbridas conselhistas. A compreensão dos dispositivos sociotécnicos

³ Essa noção de instrumentação não é unívoca. O termo denota, para Labatut e Aggeri, por exemplo “as atividades pertencentes ao *design* e ao uso de instrumentos num campo específico, o qual se relaciona com formas de *expertise* identificáveis” (2011, p. 9). A outra conceituação, de Lascoumes e Le Galès (2004), é mais profícua para os casos ora propostos.

importa para, além de categorizar estratégias normativas de organização da ação, dimensionar a interpenetração de propriedades políticas, simbólicas, organizacionais, técnicas e sociais inscritas num determinado meio regulamentador. Desse modo, dá-se vazão à relevância do procedimento para a composição (e análise) das ações, conforme explicitado nas próximas páginas.

3.3 Instrumentos em contextos transversais e participativos

Neste trabalho, proponho que a ação pública pode ser ou não participativa e transversal. Ressalto que, embora reconheça que a ação pública não destaca de seus processos as relações ininterruptas entre atores da chamada sociedade civil, do Estado e do setor econômico, sugiro aqui que o adjetivo *participativa* deva ser acrescentado especificamente àquelas ações públicas realizadas predominantemente em instituições participativas formalmente estabelecidas. Nesse sentido, a ação pública pode ser chamada por *transversal*, caso ocorra em instituição estatal de órgão articulador ou complexo, exigente de interações com outros para viabilizar suas políticas; e ser chamada por *ação pública transversal e participativa (AFTP)* caso ocorra em instituição participativa de setor que conta com articulações complexas. A noção fica mais bem apresentada na matriz a seguir.

Quadro 4 – 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 e participativa

Fonte: Elaboração da autora.

*Por setores complexos, proponho aqueles setores estatais que exigem articulações com mais de um outro para viabilizar suas políticas públicas.

Conforme o capítulo anterior, a APTP acontece em fóruns híbridos, produzindo dinâmicas transversais e, no caso de alto grau de dialogismo, novos saberes híbridos. A organização da APTP exige instrumentos para viabilizá-la. No caso dos instrumentos que regem um conselho, falo dos abrangentes metainstrumentos. Lascoumes e Le Galès, com Hood, compreendem por metainstrumento o dispositivo abrangente, que se propõe a operar uma coordenação entre meios de intervenção heterogêneos, tendo 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 *metainstrumentos*. O processo de arranjo e combinação de 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).

Os instrumentos de ação pública se relacionam com as organizações a partir de três dimensões combinadas: um substrato técnico, uma filosofia de gestão e um modelo organizacional (LABATUT; AGGERI; GIRARD, 2012). 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, e 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 (LABATUT; AGGERI; GIRARD, 2012).

É interessante perceber que, no Brasil, há conselhos que têm como prescrição *formular* estratégias e *controlar* a execução de políticas (conforme o exemplo do CNS, disposto na Lei 8.142/1990). Para a primeira atividade, os instrumentos dispostos despontam como constrangimentos. Para a segunda, as molduras

instrumentais aparecem enfaticamente como mapas facilitadores da ação. Se a instrumentação responde às práticas e pressões das interações socioestatais, ela se exprime 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. Proponho que a verificação do componente participativo seja dada no exame das dimensões filosófica, técnica e organizacional, de modo a verificar dialogicidade e os processos multiatoriais.

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 comumente é composto por negociações tensas. As instituições participativas (e mais especialmente os conselhos), mais que mero molde, são *moldáveis*, são *em curso*. Os conselhos são, portanto, eminentemente as expressões *fóruns híbridos* tanto *produzidos por* como *produtores de instrumentos*.

Considerando a apresentação dos conceitos dos capítulos anteriores, vale reconhecer que os instrumentos de ação pública transversal e participativa (AFTP) organizam e engajam atores, recursos e processos, exprimindo os sentidos coordenadores de seus referenciais da ação e os limites da AFTP. Em geral, constituem processos de normatização ou de regulamentação sociotécnica que, simultaneamente, articulam, qualificam e democratizam o estado. São exemplos de instrumentos de AFTP: leis, decretos, políticas, estatutos, resoluções, moções, planejamento, estratégias de ação. A seguir, o quadro 5 associa os elementos característicos dos instrumentos, conforme supradescritos no capítulo terceiro, aos procedimentos de fóruns híbridos, estabelecendo as dimensões de instrumentos de ação pública transversal e participativa. Os elementos do quadro 5 serão retomados na análise no item a seguir.

Quadro 5 – 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 comum, do coletivo • 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	<p>Múltiplos conhecimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conhecimentos jurídicos para a composição de normas técnicas • Conhecimentos científicos • Conhecimentos práticos • de leigos (concernidos a problemas públicos) • de gestores, técnicos burocráticos e políticos (concernentes a trâmites burocráticos e à articulação política)

Fonte: Elaboração da autora, considerando CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009; e LABATUT; AGGERI; GIRARD, 2010.⁴

Caso os problemas públicos ultrapassem as dimensões setoriais convencionalmente estabelecidas para a ação pública, a variável-chave da contrapartida da ação pública para transestabilização está na complexa articulação instrumental. Mais uma vez junto com Halpern e Jacquot (2015), entende-se que arranjos de instrumentos e práticas interacionais manifestados na instrumentação exprimem as mudanças de relações estabelecidas entre atores internos e externos aos setores, desenham as possibilidades de coordenação entre setores, medem as complexidades concernentes e, muito geralmente, estão postos de modo interno ao poder público, agindo sobre si mesmo, apontando para a própria condução das políticas e aferindo coerência a fatores orçamentários, administrativos e políticos. Quando externalizam processos para além de si, podem ter na estratégia de *mainstreaming* da difusão de discursos uma de suas principais faces.

⁴ O quadro 5, inspirado na articulação dos conceitos de dimensões de tecnologias de ação coletiva (LABATUT; AGGERI; GIRARD, 2012) e de procedimentos dialógicos de fóruns híbridos (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009) relaciona-se ao quadro 2, apresentado no método de pesquisa para discutir as fontes mobilizadas.

A categorização ora proposta permite olhar para a referida Resolução 333/2003 de modo interessante. Essa resolução é ferramenta regulamentar que manifesta um sentido político especialmente presente num estado mobilizador, incitativo de dinâmicas socioestatais e considera em si o conjunto de dimensões e critérios de modo a transmitir maior dialogismo. Entretanto, a digressão conceitual também estimula a abordagem histórica e conjuntural, levando a perceber a Resolução 333 do CNS como modesta componente de uma lógica mais abrangente. Nesse panorama mais compreensivo da ação conselheira, são protagonistas e estruturantes os regimentos internos dos conselhos.

3.4 Regimentos internos como metainstrumentos da ação pública

Os regimentos internos são, simultaneamente, produzidos por atores e produtores de instrumentos, como *metainstrumentos 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, MINISTÉRIO DA SAÚDE, CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2009).

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. § 1º Constituem direitos humanos sob a proteção do CNDH os direitos e as garantias fundamentais, individuais, coletivos ou sociais previstos na Constituição Federal ou nos tratados e atos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil (BRASIL, 2014b).

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, 1981).

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; a 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).

Ao 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) (conforme a Resolução 407/2008 do CNS, 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, 1981).

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, são estabelecidas como regimentos das instâncias. Considerando seus objetivos e suas 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 qualquer 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, foi possível encontrar atos abrangentes 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 estabeledoras 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 interseccionais/transversais dos conselhos. É na composição que é encontrada 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 Defesa dos 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 17 membros, oito de notória capacidade em saúde, designados pelo presidente e indicados 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 se preocupava em se abrir 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, intensificadas 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. Proponho 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.

De um lado, o Conama é eficaz na disseminação *on-line* de seus documentos, considerando a dimensão da transparência e traceabilidade, além de ser o conselho com maior diversidade na representação dos entes federativos e setores temáticos governamentais. De outro lado, o Conama estabelece a maioria absoluta de indicações governamentais em sua composição, afetando sua filosofia, seu modelo organizacional e seu 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 à horizontalidade como um baixo valor, conforme fica melhor explicitado no quadro 6. Mais além, as reuniões de plenária apresentam frequência trimestral, inferior às demais arenas, que se reúnem mensalmente.

Quadro 6 – Elementos estabelecadores de dialogismo para o Conama

	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 ascender 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 <i>website</i> 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 <i>on-line</i> . 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 predefinida.
	Clareza de regras	As regras são estabelecidas e disponibilizadas no regimento interno.

Instrumentos e repertórios da ação pública transversal e participativa em conselhos nacionais de saúde, meio ambiente e direitos humanos

	Critério	Descrição – Conama
Subtrato 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 tecnojurídicos 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 tecnocientíficas.
	Conhecimentos práticos de leigos	A baixa representatividade e diversidade de atores não governamentais influi para um baixo grau de conhecimentos práticos de leigos – aqui, mais 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: BRASIL; Ministério do Meio Ambiente, 2011; BRASIL, 1981; CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, 2017b; observação de reuniões e entrevistas, conforme estabelecido na metodologia.

Agora, observemos o quadro 7 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* de representações governamentais de outros setores e a presença dos múltiplos representantes da sociedade civil levou à 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. Importa acrescentar como fator fortalecedor do dialogismo que, 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.

Outro elemento, este bastante semelhante ao Conama, é que é comum encontrar em reuniões de plenária de conselho a presença de *experts* descortinadores de assuntos complexos inscritos a partir da orientação do coletivo que conforma o Conselho.

Quadro 7 – Elementos estabelecadores de dialogismo para o CNS

	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, replica-se nas arenas. A relevância atribuída a conhecimentos técnicos sobre os modos de funcionamento do próprio Conselho, por exemplo, limita 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	Há independência mesclada a 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 <i>on-line</i> de atas de reuniões de plenário e de documentos produzidos pelo Conselho. O uso de atas, mais que o de transcrições, dá opacidade à parte das discussões. De outro lado, as reuniões de plenário podem ser acompanhadas pelo público presencialmente ou em transmissões <i>on-line</i> . 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 <i>website</i> do conselho.

Instrumentos e repertórios da ação pública transversal e participativa em conselhos nacionais de saúde, meio ambiente e direitos humanos

	Critério	Descrição – CNS
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 tecnocientíficas.
	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: BRASIL, 2006; BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2003; 2008; 2010; BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017 a-p; CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2016; observação de reuniões e entrevistas, conforme estabelecido no método de pesquisa.

Por sua vez, 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 se estabelecer justamente no âmbito da garantia de direitos e da 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 8.

Quadro 8 – Elementos estabelecadores de dialogismo para o CNDH

	Critério	Descrição – CDNH
Filosofia de gestão	Considera diversos referenciais	A presença de dois, entre 11, 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 enviesa 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 (não meramente indicados), aponta para a diversidade atorial.
	Independência de grupos	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 <i>on-line</i> de atas de reuniões de plenário e de documentos produzidos pelo Conselho. O uso de atas, em vez de transcrições, dá opacidade a parte das discussões. As reuniões de plenário são abertas ao público. Nem sempre as atas e os documentos estão efetivamente disponibilizadas <i>on-line</i> . 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 assessoriais mencionados pelo regimento e em rituais de atuação documentados de forma mais difusa (caso das práticas de visitas técnicas chamadas por missões).

Instrumentos e repertórios da ação pública transversal e participativa em conselhos nacionais de saúde, meio ambiente e direitos humanos

	Critério	Descrição – CDNH
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: BRASIL, 2014; SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS, 2016; observação de reuniões e entrevistas, conforme estabelecido no método de pesquisa.

É a possibilidade de composição multiatorial prevista em regimento que confere a presença de diversos referenciais na dinâmica conselhistas. As orientações desses metainstrumentos regimentais permitem que a produção dos principais produtos dos conselhos (quais sejam, suas resoluções, moções, recomendações e outras normas socio-técnicas) possam considerar distintos interesses, valores e estratégias. Efetivamente, também importa que o dialogismo esteja 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... passar por outro tema.

Em suas especificidades, percebem-se 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, pode-se destacar a importância da filosofia de gestão e da composição das instâncias. Como disse, a composição é traço 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 concreta 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 analisados se apresentam justamente como normas sociotécnicas relevantes, metainstrumentos de ação, e explicitam as três dimensões constitutivas de instrumentos que foram destacadas anteriormente: são, em si mesmos, *substratos técnicos* conformadores 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 da composição definida regimentalmente, outros elementos promovem diferenças entre os conselhos e sua capacidade de construção de saberes dialógicos e em relação à construção do coletivo, à orientação cidadã do debate, à horizontalidade, à repetição das interações e aos conhecimentos práticos de leigos são elementos inter-relacionados que influenciam o dialogismo dos conselhos.

Frágeis ou densos, esses *metainstrumentos* de regimentos internos alicerçam as ações conselhistas. Olhar para o regimento é como olhar para o arcabouço da arena. Contudo, para além dessa estrutura de caráter fundacional, há os seus produtos e as dinâmicas relacionais e da instrumentação que produzem efeitos na ação pública. É para essas lógicas que será dada atenção daqui em diante.

3.5 Práticas Interacionais Transversais (e o caso das missões do CNDH)

Até aqui, o capítulo destacou os instrumentos de ação pública. Já se discutiu que há polêmica em aproximar *instrumento* e seus propósitos de organização e estabilidade, de *participação*, com seus propósitos de transformação. É nesse escrutínio da ambivalência da institucionalização da interação entre atores sociais e estatais que se observou que os processos participativos formais são passíveis de acatar métodos de movimentos sociais, em estratégias que podem até rotinizar, mas que não são essencialmente definidas a partir de sua matriz regulatória, escapando aos regimentos e documentos formais. Nos itens a seguir, discorro brevemente sobre conceitos e exemplos de práticas conselhistas aqui estabelecidas enquanto *repertórios de interação* (TILLY, 2008; ALONSO, 2012; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). No caso da participação em arenas conselhistas, os repertórios conformam tanto a mecânica de acordos tácitos que movem a ação pública, que inclui as instituições, como também a lógica das táticas da ação coletiva informal, que extrapolam os dispositivos institucionais convencionais.

A primeira estratégia de repertório se mostra no caso das Missões do CNDH. Entre as competências previstas em regimento interno para o Conselho Nacional de Direitos Humanos, estão: “dar especial atenção às áreas de maior ocorrência de violações de direitos humanos, podendo nelas promover a instalação de representações do CNDH pelo tempo que for necessário”, “fiscalizar a política nacional de direitos humanos” e “acompanhar o desempenho das obrigações relativas à defesa dos direitos humanos resultantes de acordos internacionais”. O artifício que o Conselho forjou para dar conta de tal conjunto de propósitos foi estabelecer *missões*, verificadas enquanto estratégias de incidência *in loci*, que são realizadas por grupos de trabalho específicos instituídos em comissões do CNDH. As iniciativas deslocam conselheiros nacionais em visitas técnicas aos eventos mais proeminentes de violação de direitos humanos, em geral respondendo às denúncias realizadas ao Conselho. As visitas técnicas se somam à possibilidade de reuniões com autoridades

locais e audiências públicas. Aos deslocamentos, segue-se a elaboração de relatórios que são, por sua vez, discutidos e aperfeiçoados por suas respectivas comissões temáticas e, finalmente, pelo plenário do Conselho.

De acordo com uma assessora do CNDH (SERVIDORA PÚBLICA II PARTICIPANTE DA 12ª CNDH, 2017), o complexo repertório de missões já existia desde antes da instauração do CNDH e foi relevante ao seu antecedente, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Humana (CNDPH). Essa coleção de táticas encontra estruturas mais ou menos homólogas em organismos intergovernamentais de direitos humanos e organizações não governamentais.

Apesar de não ser chamada como tal regimentalmente, o nome *missão* intitula Relatórios do CNDH, que agregam em si um item de recomendações para a ação pública de diversos órgãos. Para trazer apenas dois exemplos: foram realizadas missões por grupos de trabalho com representantes do CNDH no caso do desastre ambiental de Mariana, em Minas Gerais em 2015 e, no mesmo ano, no caso da situação de desalojados pela Usina de Belo Monte, em Altamira, no Pará (CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2017). Segue trecho de relatório⁵ concernente a Altamira, que aponta para os sentidos auditorial e prescritivo do repertório de missões:

Dentre as falhas apontadas pela Fundação Nacional do Índio (Funai) nos estudos do componente indígena protocolados pela Belo Sun, saltam aos olhos a ausência de dados primários das terras indígenas (foram usados dados de fontes secundárias, isto é, dados não colhidos diretamente e *in loco* pela empresa), bem como o desrespeito ao *check list* e demais parâmetros insculpidos no Termo de Referência (TR) enviado pela Fundação Indigenista. Neste diapasão, conclui-se, sem maiores esforços, que o estudo apresentado pela Belo Sun não

⁵ Relatório parcial preliminar da missão realizada entre os dias 8 e 12 de outubro de 2016, na área de influência da usina hidrelétrica de Belo Monte e da Belo Sun Mineração, pelo grupo de trabalho sobre os direitos da população atingida pela implementação da UHE Belo Monte, criado no âmbito da Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários. O excerto destacado está disponível em: <http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/relatorio-parcial-cndh-belo-monte-belo-sun> Acesso em: 14 abr. 2017.

retrata a situação atual dos indígenas habitantes da Volta Grande do Xingu, isto é, ignora por completo os impactos decorrentes do início da operação da UHE Belo Monte, ocorrido no começo de 2016. Assim, deve a Funai finalizar o protocolo de consulta com a comunidade, ao passo que deve a Belo Sun prosseguir com os estudos nas aldeias indígenas que circundam o local em que se pretende instalar a mina, tudo de acordo com o Termo de Referência enviado pela Funai à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas), ainda no ano de 2012. Nada obstante todo o exposto, no dia 02 de fevereiro do corrente ano, a SEMAS/PA expediu licença de instalação em favor do Projeto Volta Grande de Mineração, autorizando a Belo Sun a iniciar a efetiva instalação do empreendimento na Volta Grande do Xingu.

RECOMENDAÇÃO: Neste cenário, vem o CNDH RECOMENDAR à SEMAS/PA que SUSPENDA A LICENÇA DE INSTALAÇÃO EXPEDIDA EM FAVOR DA Empresa Belo Sun Mineração S/A, haja vista o não cumprimento da condicionante 26 da Licença Prévia, consistente na elaboração dos estudos de impacto ambiental do componente indígena (EIA-CI) nos moldes indicados pela Funai no termo de referência (TR). Os estudos entregues foram rejeitados pela Funai, que restou impossibilitada de se manifestar quanto ao mérito dos estudos apresentados (CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2017).

Os relatórios subsidiam outras ações conselhistas mais formais, como recomendações (conforme aconteceu com o caso de Belo Monte), moções, resoluções, criação de novos grupos de trabalho específicos e, conforme os relatórios e as atas verificados, articulações com órgãos externos ao Conselho. Em especial, as recomendações e articulações são ações emblemáticas do CNDH, que incitam os três poderes do Estado a aferirem maior atenção aos direitos humanos. Assim, as missões são importantes lógicas articuladoras de ação transversal pelo CNDH, que foram estabelecidas antes por um conjunto articulado de práticas e rotinizações de dispositivos e repertórios interacionais do que por um único regulamento específico que as inaugurem.

3.5.1 Conceito de repertório de interação

Charles Tilly, um dos expoentes da teoria do processo e do conflito político na sociologia política dos movimentos sociais, é o autor fundacional do conceito de repertório de ação coletiva. O conceito não é inaugurado para esse fim, mas permite compreender a interação entre estado e sociedade e entre as interfaces ora analisadas. Os repertórios de ação coletiva de Tilly (2006) são práticas de confronto⁶ de movimentos sociais que estão imbuídas de significados culturalmente compartilhados. As *performances*, as unidades mínimas do repertório, são relacionais, situadas entre reivindicador e objeto de reivindicações. É a agregação de *performances* orientadas por grupos que compartilham de sentidos comuns que congrega um repertório de ação coletiva.

Greves, protestos e petições são exemplos de *performances*. A noção de repertório musical é a inspiração do autor para os leques de maneiras de fazer ação coletiva, ou melhor, os padrões de rotinas de interação que se expressam como conjuntos de modos de ação dos atores coletivos. As lógicas de confronto de cunho informal operam como arranjos que enredam atores em torno de pautas reivindicatórias. A repetição dessas estratégias pode ser mais ou menos frequente, uma vez que os desafiantes do poder instituído podem ser afeitos a novas estratégias, mais criativas, flexíveis e improvisadas (ALONSO, 2012).

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) se preocuparam em adaptar a teoria tillyana para o contexto brasileiro contemporâneo e se afastam da noção do confronto com o Estado para identificar lógicas colaborativas. Elas se debruçaram sobre o período de governo do presidente Lula (2003-2010) e encontraram quatro repertórios de interação entre Estado e sociedade: *protestos e ação direta*; *participação institucionalizada*; *política de proximidade*; e *ocupação de cargos na burocracia*. Nos repertórios de participação institucional, as autoras observam que os atores estatais seriam centrais na criação e condução de processos. E seriam nas rotinas, agendas e formas de ação

⁶ Confronto, contenda ou contestação. Em inglês, o autor se refere às *contentious politics*.

direta, como dos protestos que instauram ou pressionam negociações socioestatais, que os movimentos sociais seriam centrais. Os distintos repertórios de interação podem, entretanto, imbricar-se para estabelecer ações mais complexas.

Mais além, é frutífero compreender que atores, tais quais os fóruns entre Estado e sociedade analisadas, passam a estabelecer seus próprios repertórios. É o caso das missões do CNDH, mas também de conferências específicas do CNS, de atos públicos como marchas ou de resoluções referentes a temas complexos, conforme discutido no item a seguir.

3.6 Instrumentação da ação pública transversal e participativa no CNDH, CNS e Conama em 2016

O verdadeiro problema não é estudar como a vida humana se submete às regras – ela simplesmente não se submete – o verdadeiro problema é saber como as regras se adaptaram à vida (MALINOWSKI, 2003, p. 95).

Conecta-se aqui a abordagem dos repertórios àquela dos instrumentos de ação pública transversal e participativa, de modo a reconhecê-las como faces de um mesmo processo estratégico nas complexas dinâmicas de arenas socioestatais. Neste item, apresento os eventos que mobilizaram práticas interacionais e dispositivos regulamentares de ação pública transversal e participativa em 2016 pelos três conselhos. Para tanto, foram mobilizados os conceitos de instrumento de ação pública, instrumentação e repertório de interação e estabelecidos como objetos os eventos referentes a ações públicas voltadas a questões que extrapolam a área de seus conselhos, executadas de modo a atravessar poderes (entre executivo e legislativo), esferas federativas e/ou setores temáticos. A verificação se deu por meio da análise das atas de reuniões de 2016 do CNS, do CNDH e do Conama.

O quadro 9 apresenta o mês da reunião, descreve brevemente o evento transversal conforme a ata e, especialmente, assinala entre práticas interacionais (repertórios) e dispositivos (instrumentos) as táticas empregadas na ocasião dos eventos.

Considerando o quadro 4, as instrumentações descritas acontecem em instituições participativas de órgãos de setores complexos. Os eventos narrados se distinguem dos demais dispostos em ata por transbordarem o tema do conselho, a própria arena ou a composição conselheira convencional. Nos episódios, muitas das práticas compartilhadas ressoam algum aspecto da memória institucional de rotinas interacionais dos conselhos ou o regimento interno. É por isso que nem sempre há um novo dispositivo proposto, mas todos os eventos destacados contam com práticas interacionais (ou repertórios) que integram, em maior ou menor grau, à instrumentação da ação pública conselheira transversal.

Quadro 9 – Instrumentação da APTP no CNDH, CNS e Conama conforme atas de 2016

Data	Instrumentação		
	Evento	Prática interacional	Dispositivo proposto
fev./2016	13ª R. O. CNDH. Votação de projeto de lei na Câmara dos Deputados com respeito ao fim dos autos de resistência. Parabenização ao Conselho Nacional dos procuradores-gerais pela iniciativa que incidiu no PL.	<ul style="list-style-type: none"> • Reunião com deputados 	<ul style="list-style-type: none"> • Nota técnica
	277ª R. O. CNS. Informe sobre participação de conselheiro em reunião da Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, com respeito aos critérios e modelos de avaliação pericial pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), considerando greve de peritos. Sugestão de articulação com Conselho Nacional da Previdência Social e Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS).	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento a convite, indicação de conselheiro 	
	277ª R. O. CNS. Informe sobre participação de Conselheiros no Fórum Social Temático, em Porto Alegre. Reunião da Mesa Diretora do Conselho durante o Fórum Social Mundial Temático; realização de Seminário Direito à Saúde, Mercado Financeiro e Estado; eventos na Tenda Paulo Freire no Fórum. Frisou que o Fórum representou um momento de defesa da paz, dos direitos humanos e do meio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de eventos (seminário, tenda) • Atendimento a convite • Relatório 	

Instrumentos e repertórios da ação pública transversal e participativa em conselhos nacionais de saúde, meio ambiente e direitos humanos

Data	Instrumentação		
	Evento	Prática interacional	Dispositivo proposto
mar./2016	14ª R. O. CNDH. Informe de participação em evento externo. Convite do MPF a representante do conselho para debate sobre classificação indicativa em conteúdos de programação televisiva. Informe sobre a reunião. Participação de conselheira vinculada ao Coletivo Brasil de Comunicação Social – Intervenções. Participação de representante do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) no mesmo evento.	<ul style="list-style-type: none"> Atendimento a convite 	
maio/2016	16ª R. O. CNDH. Extinção do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos. Realocação da SEDH e do CNDH no Ministério da Justiça e Cidadania, com desaprovação pelos conselheiros.	<ul style="list-style-type: none"> Divulgação via Twitter 	<ul style="list-style-type: none"> Moção de repúdio
mar./2016, jun./2016, set./2016	14ª, 17ª e 20ª R. O. CNDH. Recepção de denúncia de violação de direitos humanos no sistema socioeducativo do Ceará. Comissão de Situações em Privação de Liberdade cria GT para realizar missão (2015). Diálogo com Conanda, atores da sociedade civil e do estado. Realização de atividades da missão em novembro de 2015 e reunião com gestores do sistema socioeducativo cearense em Brasília em setembro de 2016 como atividade de monitoramento do cumprimento das recomendações.	<ul style="list-style-type: none"> Tramitação de proposta de instrumento via Comissão, apresentação ao plenário GT realiza repertório de Missão (visita técnica conjunta; reunião com autoridades locais; audiências com grupos locais e movimentos sociais; pedido de audiência com governador; relatório descritivo) Reunião com dirigentes estaduais em Brasília 	<ul style="list-style-type: none"> Resolução de criação do GT Recomendações conjuntas com Conanda para órgãos de governo Ofício conjunto
mar./2016, ago./2016, nov./2016	<p>278ª R. O. CNS. Mesa redonda sobre <i>Olhar de gênero sobre zika vírus, direitos da mulher, saúde e participação popular</i>. Compuseram a mesa representantes da Secretaria de Políticas para Mulheres, da ONG Anis – Instituto de Bioética, a conselheira do CNS membro do Instituto da Mulher Negra, da União Brasileira de Mulheres e o presidente do CNS. Proposta de convocação da II Conferência Nacional de Saúde da Mulher.</p> <p>284ª R. O. CNS. Formalização da convocação. Regimento.</p> <p>287ª R. O. CNS. Formalização da convocação. Objetivos, participantes, cronograma.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Convite à especialista Convite à representante de outro ministério Tramitação de proposta de instrumento via Mesa Diretora, apresentação ao plenário 	<ul style="list-style-type: none"> Convocação de conferência específica Resoluções Regimental, Determina objetivos, delegados e cronograma

Desenvolvimento democrático em tempos incertos

Data	Instrumentação		
	Evento	Prática interacional	Dispositivo proposto
mar./2016, maio/2016	<p>14ª e 16ª R. O. CNDH. Informe de atividades da Comissão Permanente de Defensores de Direitos Humanos e Enfrentamento à Criminalização dos Movimentos Sociais. Solicita Resolução para criação de Grupo de Trabalho para Missão em Rondônia, considerando assassinatos em conflitos agrários. Designação de quatro conselheiros. Realização de atividades em junho de 2016.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tramitação de proposta de instrumento via Comissão, apresentação ao plenário • GT realiza Missão • Visita aos pontos de conflito • Reunião com autoridades locais • Audiências com grupos locais e movimentos sociais • Relatório 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolução de criação do GT • Recomendação a órgãos de governo
mar./2016	<p>279ª R. O. CNS. 59ª R. E. CNS. Dia Mundial da Saúde, 07 de abril. Ato público de abraço ao prédio do Ministério da Saúde, com incentivo aos CES e CMS, com um mês de antecedência, para abraçarem os prédios públicos referentes à prestação de serviços e saúde. Iniciativa também foi realizada por servidores do Ministério da Saúde. Pontos de relevância que incentivaram o ato: defesa da democracia e do SUS, combate às endemias (<i>Aedes aegypti</i>), subfinanciamento do SUS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ato público 	
mar./2016	<p>278ª R. O. CNS. Mediante denúncia de “proposta de curso de cura, tratamento e prevenção do homossexualismo” a Comissão Intersetorial de Recursos Humanos elaborou proposta de moção de repúdio à iniciativa, aprovada pelo plenário.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tramitação de proposta de instrumento via Comissão, apresentação ao plenário 	<ul style="list-style-type: none"> • Moção de repúdio
mar./2016	<p>278ª R. O. CNS. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) solicita indicação de um membro titular e suplente para participação como delegado da X Conferência Nacional dos Direitos da Criança de do Adolescente – CNDCA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento a convite para participação em conferência, indicação de conselheira 	
mar./2016	<p>278ª R. O. CNS. Federação das associações Comunitárias e Entidades do Estado de São Paulo (Facesp) convida conselheiro para o 4º Seminário de Formação de Lideranças Comunitárias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento a convite, indicação de conselheiro 	

Instrumentos e repertórios da ação pública transversal e participativa em conselhos nacionais de saúde, meio ambiente e direitos humanos

Data	Instrumentação		
	Evento	Prática interacional	Dispositivo proposto
mar./2016	<p>279ª R. O. CNS. Planejamento estratégico do CNS. Realização de análise de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (matriz SWAT). Entre as descobertas dos conselheiros, destacam-se: identificação da interlocução com outros conselhos ora como fraqueza, ora como oportunidade; identificação da heterogeneidade de composição do CNS como força e do contexto sociopolítico como ameaça para o desafio da atenção integral à saúde.</p> <p>283ª R. O. CNS. Informe do Plano Estratégico, com aprovação por unanimidade.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Oficina de planejamento estratégico participativo 	<ul style="list-style-type: none"> Plano Estratégico do CNS
mar./2016	<p>121ª R. O. CONAMA. Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM/Conama) apresenta proposta de resolução Conama, que altera a Resolução nº 411/2009 sobre a inspeção de indústrias madeireiras no caso do desdobro da tora de madeira serrada para obtenção de produtos. Apresentação com referência a documentos previamente compartilhados. Abertura para esclarecimentos. Sugestão da sociedade civil para consideração da questão indígena e articulação com a Funai – mas, a ocasião era para esclarecimentos, e não adendos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Tramitação de proposta de instrumento via Comissão, apresentação ao plenário 	<ul style="list-style-type: none"> Resolução
mar./2016	<p>121ª R. O. CONAMA. Informe sobre avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico por representante do Ministério das Cidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Convite a especialista representante do Ministério das Cidades (possui assento no Conselho) 	
abr./2016, maio/2016	<p>59ª R. E. CNS. Atividade em Mariana/MG alusiva a passagem do Dia Internacional em Memória às Vítimas em Acidentes do Trabalho, 28 de abril.</p> <p>281ª R. O. CNS. Relatório de Visita à Mariana/MG. Informe sobre participação de delegação do CNS em evento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Atendimento a convite, indicação de conselheiros 	

Desenvolvimento democrático em tempos incertos

Data	Instrumentação		
	Evento	Prática interacional	Dispositivo proposto
abr./2016	<p>59ª R. E. CNS. Ministério da Saúde solicita a indicação de um representante para participar do Comitê Consultivo da Estratégia Nutrição para o Crescimento (<i>Nutrition for Growth</i>). Tema: Monitoramento de acordos globais que já vêm sendo feitos na área de alimentação e nutrição, com a participação do Reino Unido, do Japão e do Brasil, o último por meio do Ministério da Saúde (MS), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Secretaria-geral da Presidência da República (SGPR), Autoridade Pública Olímpica, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Companhia Nacional de Abastecimento/Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento a convite, indicação de conselheiro 	
maio/2016	<p>281ª R. O. CNS. Informe sobre atuação de ativistas, inclusive entre os conselheiros, na Frente Democracia e Saúde. Programação de ato: vacinação simbólica contra o golpe no Senado Federal. Alteração de horário da reunião em 1h30 para possibilitar a presença de conselheiros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ato público 	
maio/2016	<p>281ª R. O. CNS. Intervenção durante reunião de plenário. Proposta de moção de repúdio ao Projeto de Lei Complementar (PLC) 257/2016, que propõe a renegociação das dívidas dos governos estaduais e do Distrito Federal com a União, com prejuízos aos trabalhadores, tais como suspensão de concursos, congelamento de salários de servidores públicos, não pagamento de progressões e vantagens gratificações, ajuste na política de reajuste do salário mínimo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pedido de inclusão de matéria 	<ul style="list-style-type: none"> • Moção de repúdio
maio/2016	<p>281ª R. O. CNS. Repúdio à lei que autoriza uso de aviões para pulverizar substâncias químicas, agrotóxicos e dispersão aérea de veneno (fumacê) contra <i>Aedes aegypti</i>. A moção de repúdio respalda-se em parecer do Ministério da Saúde e estudo da Associação Brasileira de Saúde Coletiva.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pedido de inclusão de matéria 	<ul style="list-style-type: none"> • Moção de repúdio
maio/2016	<p>281ª R. O. CNS. Convite para 9º Seminário Nacional de Lésbicas e Mulheres Bissexuais no Piauí.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento a convite, indicação de conselheiras 	
maio/2016	<p>281ª R. O. CNS. Entrega da Resolução 507, com as diretrizes, propostas e moções resultantes da 15ª Conferência Nacional de Saúde à presidenta da República.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de documento a autoridades 	

Instrumentos e repertórios da ação pública transversal e participativa em conselhos nacionais de saúde, meio ambiente e direitos humanos

Data	Instrumentação		
	Evento	Prática interacional	Dispositivo proposto
maio/2016, out./2016, nov./2016	<p>283ª R. O. CNS. Informe sobre 2ª Marcha em defesa do SUS e da democracia, em andamento na manhã do mesmo dia da reunião. Sobre o mesmo tema, focalizando a discordância com a PEC 241, que congela investimentos em políticas sociais por vinte anos, houve informe sobre participação nas assembleias legislativas para dialogar sobre o financiamento e destaque ao lançamento da Frente Parlamentar em Defesa do SUS. A Comissão Permanente de Financiamento e Orçamento (COFIN/CNS) elaborou manifesto em defesa do SUS e solicitou que o CNS e as entidades que o compõem subscrevessem esse documento, encontrando deliberação favorável na plenária.</p> <p>286ª R. O. CNS. Deliberou-se por convocar vigília cívica nacional em 7 e 8 de outubro contra a aprovação da PEC 241; visitar os 513 gabinetes dos deputados com o objetivo de reforçar a posição do CNS acerca da PEC 241; mobilizar a base dos parlamentares nos estados; enviar mensagem por meio de <i>mailing (mala direta)</i> para os deputados federais e prefeitos; debater na audiência com a Procuradoria-geral da República as ações de interesse da defesa do SUS; mobilizar os conselhos municipais e estaduais; compor GT para apresentar solução para a situação da saúde do país. Entrega de documento de posição do CNS contrária à PEC 241 a parlamentares.</p> <p>287ª R. O. CNS. Proposta da 3ª Marcha em defesa do SUS e da democracia em dezembro. Sugestão de apoio aos Conselhos Estaduais de Saúde para os estudantes que ocupam escolas contra a PEC 55 (mesma que 241, desta vez com a codificação senatorial). Diálogos temáticos <i>on-line</i> para esclarecer impactos a PEC na saúde pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ato público • Chamada às entidades sociais • Reunião com deputados • Reunião com procuradores-gerais da República • Entrega de documento de posição às autoridades • Divulgação em redes sociais digitais • Manifesto 	
jun./2016, jul./2016	<p>17ª R. O. CNDH. Movimento Nacional da População de Rua aponta para suspensão de iniciativa do Programa Nacional de Economia Solidária e para dificuldades de diálogo devido às mudanças institucionais no Ministério do Trabalho (que passou a agregar previdência social).</p> <p>18ª R. O. CNDH. Informe sobre a audiência entre conselheiros do CNDH (da Secretaria Executiva, do MNPR e da DPU) e o Ministro do Trabalho e Previdência Social. Garantia da continuação de 11 projetos do programa pelo ministro.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reunião com ministro • Relatório 	

Desenvolvimento democrático em tempos incertos

Data	Instrumentação		
	Evento	Prática interacional	Dispositivo proposto
jul./2016	283ª R. O. CNS. Análise do Plano Nacional de Saúde (PNS) 2016-2019 feita pela Cofin. Recomendação por aprovação do PNS, considerando convergência entre seu conteúdo e aquele orientado pela 15ª CNS. Os eixos propostos para o PNS foram: Direito à Saúde, Garantia de Acesso e Atenção de Qualidade; Participação e Controle Social; Valorização do Trabalho e da Educação em Saúde; Financiamento do SUS e Relação Público-privado; Gestão do SUS e Modelos de Atenção à Saúde; Informação, Educação e Política de Comunicação do SUS; Ciência, Tecnologia e Inovação no SUS.	<ul style="list-style-type: none"> Análise em Comissão Avaliação do CNS de ato do MS, considerando Lei 141/2012 	
jul./2016	122ª R. O. CONAMA. Apresentação de balanço da situação de combate ao <i>Aedes aegypti</i> . Iniciativa de mobilização nacional do Plano Nacional de Combate ao <i>Aedes aegypti</i> , destaque à relevância da interlocução entre saúde e ambiente. Convite do MMA para as associações de secretários de meio ambiente participarem das iniciativas do combate. Compartilhamento de experiências, exemplo de gincana aferido pelo Ministério dos Esportes.	<ul style="list-style-type: none"> Convite a especialista representante do Ministério da Saúde (possui assento no Conselho) 	
ago./2016	19ª R. O. CNDH. Informe de atividades da Comissão Permanente do Direito Humano à Alimentação Adequada (CPDHAA/CNDH). Articulação entre CDPHAA/CNDH e Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários. Pedido de informe com respeito à visita do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) aos Guarani-Kaiowá. Conselheiro participará de plenária do Consea para prestar informação à CDPHAA.	<ul style="list-style-type: none"> Tramitação de proposta via Comissão, apresentação ao plenário Pedido de informe a outro conselho Presença de conselheiro do CNDH em outra reunião de outro conselho 	
ago./2016	19ª R. O. CNDH. Informe sobre realização de visita a presídio em Tupi Paulista, mediante recepção de denúncias sobre violações de direitos. Relato sobre reabertura de visitas de familiares dos presidiários devido à ida da conselheira do CNDH ao local.	<ul style="list-style-type: none"> Visita Reunião com autoridades locais 	

Instrumentos e repertórios da ação pública transversal e participativa em conselhos nacionais de saúde, meio ambiente e direitos humanos

Data	Instrumentação		
	Evento	Prática interacional	Dispositivo proposto
ago./2016	<p>284ª R. O. CNS. Informe sobre manifestação junto à Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) pela Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), que não conta com assento no CNS, mas que teve interlocução da conselheira do CNS também pertencente ao Conselho Federal de Nutricionistas (CFN). Pedido de apoio ao CNS à manifestação junto ao órgão internacional, que poderia intervir na qualidade do andamento de projeto de lei em tramitação na Câmara. Proposta de interlocução junto à Comissão Especial da Câmara dos Deputados para acompanhamento do PL 3.200, que dispõe sobre a Política Nacional de Defensivos Fitossanitários e de Produtos de Controle Ambiental, para que o CNS também se manifeste à respeito do PL. Encaminhamento favorável às propostas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação junto a movimento social, organização internacional e poder legislativo 	
ago./2016	<p>284ª R. O. CNS. Informe sobre participação no Fórum Interconselhos em julho. Apresentação de carta do Consea com respeito à crise política e à defesa do Estado Democrático de Direito. Compartilhamento do documento com os fóruns do CNS de usuários e de trabalhadores da saúde.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Compartilhamento de manifesto de outro conselho 	
ago./2016, out./2016	<p>284ª R. O. CNS. Informe sobre representação do CNS em grupo de trabalho do Conanda com respeito às crianças e aos adolescentes em situação de rua. Proposta de resolução conjunta entre CNS, CNAS, Conanda, CNE, CIAMP ou resolução CNS sobre o tema. Proposição do plenário para que haja debate com as comissões intersetoriais de ciclo de vida e de equidade para produção de aporte com respeito à especificidade da saúde sobre o tema, visando contribuir para a resolução conjunta coordenada pelo Conanda.</p> <p>286ª R. O. CNS Recomendação do CNS por solicitação do Conanda com respeito à criança e ao adolescente em situação de rua.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participação em GT de outro conselho 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolução conjunta • Recomendação
ago./2016	<p>284ª R. O. CNS. Participação em audiência pública na Câmara Legislativa Distrital, com realização de fala de posicionamento com respeito à contratação de organizações sociais, considerando deliberação do conselho sobre o tema.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participação em audiência pública distrital 	
ago./2016	<p>284ª R. O. CNS. Participação na 15ª Jornada Nacional de Agroecologia do Paraná. Discussão sobre aspectos da saúde do trabalhador, segurança alimentar, diversidade, posição contrária à pulverização aérea de agrotóxicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento a convite, indicação de conselheira 	

Desenvolvimento democrático em tempos incertos

Data	Instrumentação		
	Evento	Prática interacional	Dispositivo proposto
ago./2016	284ª R. O. CNS. Informe da Comissão Intersetorial de Saúde Indígena (CISI/CNS). Proposta de recomendação para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para que não haja interrupção da entrega de alimentos às comunidades indígenas em situação de insegurança alimentar no Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, estados do Nordeste em situação de estiagem e seca, e em outras onde há grave situação de vulnerabilidade alimentar, como em Minas Gerais, entre os Maxacalis.	<ul style="list-style-type: none"> • Tramitação de proposta de instrumento via Comissão, apresentação ao plenário 	<ul style="list-style-type: none"> • Recomendação
set./2016	20ª R. O. CNDH. Observação à Marcha contra o Genocídio do Povo Negro em Salvador/BA.	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento a convite, indicação de conselheiras • Ato público 	
set./2016	285ª R. O. CNS. Minuta de recomendação contra agrotóxicos realizada pelas Comissões de Alimentação e Nutrição, Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora e de Vigilância em Saúde. Posicionamento contrário aos Projetos de Lei 3.200/2016, com respeito à Política Nacional de Defensivos Fitossanitários e de Produtos de Controle Ambiental, e 6.299/2002, com respeito a registro de agrotóxico. Articulação com GT na Câmara dos Deputados que discute o tema.	<ul style="list-style-type: none"> • Tramitação de proposta de instrumento via Comissão, apresentação ao plenário • Articulação entre comissões • Reuniões na Câmara dos Deputados • Audiências públicas sobre riscos à saúde 	<ul style="list-style-type: none"> • Recomendação
set./2016	285ª R. O. CNS. Debate com respeito ao papel do sistema de justiça brasileiro na garantia do direito constitucional à saúde. Participação de conselheiro nacional de justiça, defensor público federal, procurador regional da república, representantes do CNS e do MS. Delegação de seguimento para a pauta pela Comissão Intersetorial de Ciência, Tecnologia Assistência Farmacêutica do CNS. Encaminhamento por manutenção da discussão sobre o tema nas reuniões seguintes (considerando convite à Anvisa, Conitec e palestrantes estrangeiros) e diálogos com demais conselhos de saúde para formular políticas de orientação à gestão. Pedido de documento ao TCU referente aos estudos sobre judicialização da saúde.	<ul style="list-style-type: none"> • Convite a especialistas representantes do MP e do judiciário • Articulação com Ministério Público e a defensoria pública 	
set./2016	285ª R. O. CNS. Portaria interministerial MEC e MS. Pedido de indicação de conselheiro para compor Comitê Nacional do Contrato Organizativo da Ação Pública do Ensino da Saúde.	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento a convite, indicação de conselheiro • Participação em comitê interministerial 	

Instrumentos e repertórios da ação pública transversal e participativa em conselhos nacionais de saúde, meio ambiente e direitos humanos

Data	Instrumentação		
	Evento	Prática interacional	Dispositivo proposto
set./2016	285ª R. O. CNS. Pedido de indicação de conselheiro para compor Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP), vinculado ao Ministério da Justiça.	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento a convite, indicação de conselheiro • Participação em Comitê vinculado a outro setor 	
set./2016	285ª R. O. CNS. Pedido de indicação de conselheiro para compor Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento a convite, indicação de conselheiro • Participação em Comitê vinculado à Presidência da República 	
set./2016	285ª R. O. CNS. Pedido de indicação de conselheiro para compor GT do Plano Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades.	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento a convite, indicação de conselheiro • Participação em GT de outro conselho 	
out./2016	21ª R. O. CNDH. Discordância com o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 241, proponente de regime fiscal que limita recursos a poderes e órgãos da administração pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Manifestação dirigida aos integrantes do Congresso Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Nota técnica
out./2016	21ª R. O. CNDH. Recepção de denúncia de violação de direitos humanos na área de influência da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e da Belo Sun Mineração. Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários, solicita resolução para criação de grupo de trabalho para realizar missões nos três estados da região Sul do país, considerando a gravidade dos conflitos fundiários. Criação de GT. Realização de atividades em outubro de 2016. Entrega de relatório parcial em fevereiro de 2017.	<ul style="list-style-type: none"> • Tramitação de proposta de instrumento via Comissão, apresentação ao plenário • GT realiza repertório de Missão • Visita • Reunião com autoridades locais • Audiência pública com grupos e movimentos sociais locais • Relatório 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolução de criação do GT • Recomendação a órgãos de governo
out./2016	21ª R. O. CNDH. Apresentação de especialista oriunda da ONG Instituto Anis sobre a Síndrome Congênita do Zika. Deliberação por solicitação de audiências referentes ao tema (com CNS, CNAS, STF e Instituto Evandro Chagas).	<ul style="list-style-type: none"> • Convite a especialista 	

Desenvolvimento democrático em tempos incertos

Data	Instrumentação		
	Evento	Prática interacional	Dispositivo proposto
out./2016	<p>286ª R. O. CNS. Debate referente às ações da Comissão Intersetorial de Recursos Humanos e Relações de Trabalho (CIRHRT/CNS) em articulação com o Conselho Nacional de Educação (CNE). Agenda de trabalho conjunta CNS e CNE. Criar GT para debate sobre diretrizes curriculares nacionais. Considerar propostas do MEC e do CNE para o GT.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convite à conselheira do CNE • Agenda de trabalho conjunta com outro conselho e outro ministério, via Comissão Intersetorial 	
nov./2016	<p>123ª R. O. CONAMA. Proposta de atualização de resolução sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos ferroviários de pequeno potencial de impacto ambiental e a regularização dos empreendimentos em operação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convite a especialista representante do Ministério dos Transportes (possui assento no Conselho) • Tramitação por câmaras técnica temática, de assuntos jurídicos e Comitê de Integração de Políticas Ambientais antes da apresentação ao plenário 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolução
mar./2016	<p>121ª R. O. CONAMA. Proposta, por componentes da sociedade civil, de moção referente ao acidente de Mariana. Recuperação da proposta da ministra do meio ambiente de criação de comissão de acompanhamento do caso com membros do conselho. Proposta, por componentes da sociedade civil, de reunião extraordinária para prestação de informação ao Conama. A primeira, negada por se tratar de instrumento incorreto para pedido de informação. A segunda proposta não considerada pela mesa diretora. A terceira proposta foi considerada, entretanto, enquanto atividade em reunião ordinária.</p> <p>123ª R. O. CONAMA. Seminário sobre segurança de barragens. Foco na Comissão Interfederativa, presidida pelo Ibama, estabelecida para a articulação de ações referentes ao acidente de Mariana/MG. Apresentação das atividades realizadas pela Secretaria de Meio Ambiente de MG, consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, do Departamento Nacional de Produção Minerária, da Fundação Renova, do Ibama, da Agência Nacional das Águas, do ICM-Bio, da Casa Civil, da Secretaria de Governo da Presidência da República e da Funai.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenção em reunião de plenário • Convite a especialistas vinculados à iniciativa interfederativa e intersetorial 	

Instrumentos e repertórios da ação pública transversal e participativa em conselhos nacionais de saúde, meio ambiente e direitos humanos

Data	Instrumentação		
	Evento	Prática interacional	Dispositivo proposto
dez./2016	288ª R. O. CNS. Debate sobre o contexto da saúde indígena brasileira, com participação de convidada da Funai, da Secretaria Especial de Saúde Indígena do MS e de conselheiros.	<ul style="list-style-type: none"> • Convide a especialista representante da Funai 	
dez./2016	288ª R. O. CNS. Debate sobre saúde e trabalho decente, conforme orientação da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Participação de representante da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, da Procuradoria do Trabalho, da Central de Trabalhadores do Brasil e de conselheiros do CNS. Encaminhou-se pela articulação entre a CISTT/CNS e a CIRHRT/CNS. Além disso, solicitou-se à Assessoria Parlamentar do CNS que fizesse levantamento sobre os Decretos nº 8.424, de 31 de março de 2015, da concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal e nº 8.425, de 31 de março de 2015, que regulamenta os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira, para subsidiar a proposição de instrumento. Sugeriu-se ainda, ao MS, disponibilização de canal de denúncia qualificada de assédio moral via Ouvidoria do SUS – 136.	<ul style="list-style-type: none"> • Convide a especialistas representantes do judiciário e do MP • Articulação entre comissões 	

Fonte: Atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do CNS, CNDH e Conama disponíveis nos *websites* oficiais dos três conselhos.

Em um breve olhar para o conteúdo das atas de reuniões de plenário, que nos destaques do quadro descrevem eventos de ação pública transversal e participativa, é possível notar que foram pautas semelhantes aos três fóruns apenas o desastre ambiental ocorrido em Mariana/MG e as endemias causadas pelo mosquito *Aedes aegypti*. A conjuntura política de crise também foi incentivadora de discussões críticas pelo CNS e pelo CNDH com respeito ao repúdio a projetos de emendas constitucionais. Nos mesmos dois conselhos, vale ainda compartilhar que o contraste da análise de atas e das observações de reuniões prévias a 2016 demonstra que essa conjuntura política adversa também levou à mudança dos processos interacionais: se até então os conselheiros representantes governamentais e das entidades societárias se viam como possíveis parceiros na promoção da ação pública, passa a ser corriqueiro que os atores se comportem como adversários e que haja

maior frequência de repertórios de interação mais exclusivos de atores sociais nas arenas focalizadas. Marchas, protestos e divulgações virtuais são muitas vezes combinados por militantes de modo desatrelado da consensuação formal, aproveitando a oportunidade de encontro proporcionada pelos fóruns conselhistas para o estímulo à ação coletiva contenciosa à ação governamental.

Mais especificamente, o quadro de análise das atas de 2016 apresenta como repertório convencional da ação pública transversal e participativa o atendimento a convite de entidades ou órgãos públicos para participação em eventos externos aos conselhos. Outra tendência da ação transversal é o convite a especialista de setor externo ao Conselho para participação em reuniões de plenária. Também são relevantes repertórios as reuniões com autoridades governamentais. E são repetidas em menor grau as seguintes práticas interacionais: ato público/protestos, audiência pública, entrega de documento a autoridades, participação em grupos de trabalho de outros conselhos, participação em grupos de trabalho de comitês de ministérios distintos daqueles que recepcionam os conselhos e a realização de missões (esta última, no caso específico do CNDH). Agrego que, coerente à postura tecnicista percebida no exame dos regimentos internos, o convite a especialista governamental externo é o único repertório de ação transversal operado nas reuniões de plenária do Conama.

Não consta nesta discussão de tendências a composição diversificada de atores conforme setores e segmentos, uma vez que esse tópico foi foco do item de capítulo precedente. Tampouco consta, de forma exata, a frequência com que ações transversais foram discutidas e divulgadas via Twitter, Facebook e grupos de WhatsApp. Entretanto, a observação de reuniões demonstrou, nos casos do CNDH e do CNS, que tais estratégias digitais são empreendidas com frequência. Apenas as atas do Conama correspondem à transcrição literal de reuniões e, dada a lógica de resumo e sistematização de discussões em ata dos demais conselhos, muitas das informações referentes às táticas interacionais desaparecem das atas. As estratégias empregadas em redes sociais digitais foram, em geral, tomadas por irrelevantes pelos responsáveis pela sistematização. A pertinência dessa ressalva está em apontar os repertórios

como *acordos tácitos* de interação – não por se tratarem de segredos, mas sim por serem *métodos entendidos como naturais* pelo coletivo.

No caso dos dispositivos propostos, a maioria deles se tratava de resoluções. Identificamos 17 instrumentos, oito desses em forma de resoluções. Dentre elas, cinco estavam tramadas para uso interno ao próprio conselho, estabelecendo finalidades organizacionais da ação transversal. Essa *frequência* corrobora a noção de Halpern e Jacquot (2015) para quem os instrumentos transeitoriais são, muitas vezes, forjados para consumo interno. Os demais instrumentos pretendiam proliferar seus propósitos setoriais a outros setores: moções de repúdio, recomendações e notas técnicas foram também produzidas pelos conselhos no intento de influenciar a ação estatal.

3.7 Discussão

A ação pública transversal e participativa dos três conselhos nacionais brasileiros estudados está pautada por uma estrutura regimental e operacionalizada por dispositivos e práticas rotinizadas, que podem ser compreendidas por repertórios de interação. A composição atorial desses fóruns é esboçada nos regimentos e pode trazer consigo o ímpeto da vocalização de demandas geralmente silenciadas. Nessa dinâmica pretendida para reorientação da ação pública, as resoluções assessórias aos regimentos importam para estabelecer qualidade e abrangência às ações. Na instrumentação, as rotinizações de *performances* e táticas mais informais também são relevantes por explicitarem os caminhos da tessitura de nexos e projetos políticos híbridos.

Mesmo que de maneira incompleta, tem sido possível perceber que os instrumentos que vêm se constituindo para temas específicos como 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 estudados, observando o papel das práticas interacionais conectadas a instrumentos de ação pública.

Os instrumentos e o metainstrumento (regimento interno) que estrutura a lógica de cada conselho oportunizam a presença da sociedade civil nos debates decisórios, sendo, portanto, essenciais para a consecução de um processo democrático cuja ação pública seja de fato participativa. Na compreensão que articula os critérios de dialogismo dos fóruns híbridos às três dimensões constitutivas de instrumentos, está avaliado o metainstrumento dos conselhos analisados. Estão verificados os critérios de diversidade, negociação e orientação do debate pelo cidadão, como dimensão de *filosofia de gestão*; horizontalidade, diversidade, interdependência de grupos, transparência, traceabilidade, repetições de interações e clareza de regras como critérios da dimensão do *modelo organizacional*; e conhecimentos dos polos científicos, jurídicos, práticos e políticos como critérios da dimensão do *substrato técnico*. Assim, percebe-se que o Conselho Nacional de Direitos Humanos e o Conselho Nacional de Saúde estão em um caminho mais próximo de superar uma lógica fragmentada e setorial e de considerar a representação democrática multisetorial nesse ensejo do que o Conselho Nacional de Meio Ambiente.

A frágil presença de critérios de dialogismo (como verificado no Conama, em sua expressão elevada de conhecimentos científicos, aliada à baixa possibilidade de expressão dos conhecimentos práticos de leigos) pode resultar em dificuldades de gerar normas sociotécnicas que apresentem caráter simultaneamente transversal e democrático.

Neste trabalho, entendemos que a ação pública participativa tem se apresentado como transversal, com nexos que unificam instituições em torno de objetivos comuns, em uma síntese de práticas, construindo interações, sentidos e intercâmbios de repertórios de ação coletiva. Diferentemente de outros trabalhos sobre gestão pública intersetorial ou transversal, explicitamos que não é suficiente apontar para a necessidade de democratização dos processos político-administrativos. Apesar de não serem numerosos ou dotados de amplas capacidades, há arenas com processos empíricos em curso. Referimo-nos aos processos participativos em fóruns viabilizados pelo Estado, conforme os conselhos mencionados: institucionalidades porosas que não apenas dariam abrangência à participação como reconhecem que o

desenvolvimento não cabe em abstrações setoriais fragmentárias e oportunizariam desenhos de projetos de desenvolvimento.

O caso do Fórum Interconselhos permite apreender com maior robustez a compreensão *do que* as interfaces socioestatais tomam por desenvolvimento e estabelece, nessa arena que agrega mais um nível de complexidade na interação transversal, um campo de disputa pela orientação de novos referenciais para a ação pública. No próximo capítulo, para além de *onde se dá* e *como opera* a ação pública transversal e participativa, discutem-se seus *sentidos* ou *referenciais* orientadores, estabelecendo a produção de novos referenciais híbridos como o aporte conselhistas para projetos de desenvolvimento alternativos.



O Fórum Interconselhos entre métodos e referenciais para o desenvolvimento

A dimensão *mainstream* do desenvolvimento, acompanhada de seus valores colonizadores e economicistas hegemônicos, pode ser percebida em seu caráter mais clássico como sinônimo de progresso civilizacional, modernização e crescimento econômico. Noutra face, o termo vem sendo ressignificado por atores de instituições internacionais e coletivos da sociedade civil para trazer sentidos aliados a projetos societários de promoção de direitos, inclusive considerando ângulos igualitários e socioambientais: humano, sustentável e social se apresentam como predicados do desenvolvimento desde a década de 1970 (HETTNE, 1990; ESTEVA, 1994). Uma terceira dimensão, talvez menos discutida, é aquela dos métodos que visam promover o desenvolvimento, seja para viabilizar os propósitos *mainstream* ou aqueles outros que o subvertem – ou mascaram, conforme diriam críticos como Escobar (1995, 2005, 2011).

O capítulo ora proposto não pretende esgotar cada uma dessas acepções, mas sim discutir, a partir de uma experiência participativa contemporânea voltada ao planejamento estatal, tanto o *referencial para o desenvolvimento* (MULLER, 2013) como a *participação política para o desenvolvimento* (ou desenvolvimento participativo, conforme PIETERSE, 1998, 2001, 2001a; OOMMEN, 1998). Já moldados como desígnios normativos na literatura e nas instituições internacionais desde a década de 1990, esses construtos se forjam de modo interessante nas experiências recentes do Fórum Interconselhos, arena emblemática de encontro de conselheiros nacionais e militantes engajados em mais de trinta diferentes origens

setoriais-temáticas. A elaboração do Fórum foi inspirada pelo projeto político impresso no programa eleitoral vigente no país em 2003, que inclusive contou com audiências públicas em 2004 e 2007 para finalidade parecida: a incidência no Plano Plurianual (PPA) nacional. Orientados por representantes da Secretaria-geral da Presidência da República e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, centenas de conselheiros atuaram na elaboração e no monitoramento do PPA para o período 2012-2015 e na elaboração do PPA para 2016-2019.

O Fórum foi estudado a partir de suas reuniões nacionais, considerando a revisão bibliográfica sobre o tema; vinte horas de vídeos disponíveis *on-line*; sete entrevistas semiestruturadas realizadas com participantes, considerando três conselheiros nacionais representantes de entidades da sociedade civil, dois gestores governamentais que atuaram na SG/PR e dois burocratas atuantes no MP; e a análise documental das agendas transversais de monitoramento, relatórios de discussão e outros documentos referentes aos dois PPA que contaram com incidência participativa.

Dessa maneira, a costura etnográfica considera múltiplas fontes. O caminho da análise ora compartilhada teve como ponto de partida os textos escritos disponíveis virtualmente sobre o Fórum, dentre os quais se destacam as agendas transversais de monitoramento, o Decreto Presidencial 8.243/2010 e artigos acadêmicos. Seguiu-se às leituras a realização de entrevistas,¹ que foram as principais orientadoras da interpretação da arena em foco: as entrevistas deram sentido à conformação deste texto e ao encontro de documentos mais densos sobre a instância, conforme apresentado nas próximas páginas, e trouxeram elementos centrais à etnografia que compõe a primeira parte do capítulo. As reuniões observadas indiretamente por meio de vídeos do Fórum disponíveis no YouTube tiveram trechos destacados, reassistidos, falas transcritas e, algumas delas, selecionadas para compartilhamento neste estudo.

O capítulo está organizado da seguinte forma: primeiramente, trago a mencionada descrição das reuniões e propósitos do Fórum Interconselhos; depois, constam

¹ As entrevistas, que duraram entre vinte minutos e duas horas, contam com roteiro compartilhado no Apêndice A.

as distinções entre desenvolvimento *mainstream* e alternativo, observando aspectos cognitivos que orientam e são orientados pelos referenciais setoriais e global da ação pública. Então, apresento a possibilidade de interpretação sobre referenciais híbridos para o desenvolvimento. Em seguida, situo o que a literatura comumente entende por desenvolvimento participativo e, de outro lado, agregarei um aporte organizacional para o conceito, considerando a relevância do estabelecimento de dinâmicas transversais nos projetos de desenvolvimento participativo. Finalmente, compartilho uma discussão analítica com respeito aos *instrumentos participativos e transversais* para o desenvolvimento e seus respectivos *referenciais híbridos*, considerando o caso descrito.

4.1 A iniciativa do Fórum Interconselhos

Diferentemente das outras instâncias estudadas, não pude observar presencialmente nenhuma das reuniões do Fórum Interconselhos, o qual agora focalizo. Previamente, em 2013, participei de um interessante e formativo Colóquio Interconselhos, uma iniciativa agregada ao Fórum, mas, naquele momento, ainda não estava envolvida com os estudos doutorais. As agendas desse Fórum eram abertas ao público, porém pouquíssimo divulgadas. Como subterfúgio à minha ausência nas reuniões, busquei imergir nas lógicas e nos fluxos desse objeto por meio da análise documental, do diálogo com interlocutores-chave para o processo e da observação de vídeos disponíveis *on-line* referentes à primeira, segunda, quarta e quinta reuniões do Fórum (FÓRUM PPA, 2011; PARTICIPA BRASIL, 2015a, 2015b, 2015c; TVNBR, 2013). Essas estratégias de pesquisa procuraram mitigar qualquer insegurança relativa à impossibilidade de observação presencial e proporcionaram a oportunidade de discutir sobre uma arena reconhecida por *transversal* pelos meus interlocutores nas demais instâncias analisadas.

Nos discursos de entrevistados que trouxeram maior detalhamento sobre os processos conselhistas de alta complexidade, o Fórum Interconselhos aparecia como objeto *sine qua non* para a pesquisa. Sem qualquer menção prévia minha

sobre a instância, ouvi diversas vezes de secretárias executivas de conselhos, representantes do governo e da sociedade civil, a sugestão de pesquisa sobre o *Fórum Interconselhos*. Eles tinham razão. De acordo com o Decreto Presidencial 8.243 de 2014, o Fórum Interconselhos

é um mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade (BRASIL, 2015).

Em geral, foi unânime entre os entrevistados a sensação de que esse Fórum expressou um perpassar de articulações por múltiplas questões. De acordo com três representantes da sociedade civil, o Fórum pretendia gerar novas ações em novas parcerias. Para outras duas representantes da sociedade civil e seis representantes governamentais entrevistados, articuladores do Fórum ou atuantes em conselhos nacionais específicos, a arena visava orientar e monitorar aspectos estratégicos do Plano Plurianual.

Entre os atores governamentais escutados, destacam-se quatro – estes não mencionaram a instância em meio a outros assuntos, mas foram sim buscados ativamente devido à atuação na arena. Dois servidores que estiveram vinculados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) (com este rótulo previsto em organograma até maio de 2016) e dois servidores da Secretaria-geral da Presidência da República (SG/PR), esses dois últimos com cargos de coordenação vinculados à Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS/SG/PR) durante o governo da presidenta Dilma Rousseff.

Como propósitos das arenas do Fórum Interconselhos e de seu sucessor em 2015, o Fórum Dialoga Brasil PPA, estão a construção e o monitoramento de planos plurianuais. No quadro 10 encontra-se o detalhamento de cada uma das reuniões e seus marcos de discussão.

Quadro 10 – Reuniões do Fórum Interconselhos

Data	Reunião e marco/propósito
05/2011	I Fórum Interconselhos: reunião inaugural. Colhe sugestões da sociedade civil para o PPA 2012-2015, em sua fase de elaboração. Proposta embrionária de monitoramento participativo.
10/2011	II Fórum Interconselhos: devolutiva das incorporações das propostas da sociedade ao PPA. Discussão da proposta de monitoramento: agendas transversais. Discussões sobre a Rio +20.
11/2012	III Fórum Interconselhos: pactuação entre governo e participantes da sociedade civil sobre a proposta de monitoramento participativo, com foco nas agendas transversais do PPA.
09/2013	IV Fórum Interconselhos: primeiro relatório governamental de monitoramento do PPA e da execução orçamentária, tendo como ano-base 2012.
12/2014	V Fórum Interconselhos: fechamento da gestão dos ministros da SG Gilberto Carvalho e do MP Miriam Belchior. Comentários sobre o prêmio das Nações Unidas em Inovação na Gestão Pública para a iniciativa.
04/2015	Fórum Dialoga Brasil Interconselhos PPA 2016-2019 – 1ª Edição: mudança de ministros mediante reeleição presidencial. Proposta de Fórum Interconselhos ampliado e articulado à plataforma virtual Dialoga Brasil.
04/2015	Reuniões Setoriais do Fórum Dialoga Brasil PPA 2016-2019: encaminhamento de propostas ao PPA pelos segmentos temáticos-setoriais de mulheres, sindical, empresarial, juventude.
06/2015	Reuniões Regionais do Fórum Dialoga Brasil PPA 2016-2019: encaminhamento de propostas georreferenciadas por macrorregião (Norte, Sul, Sudeste, Nordeste, Centro-oeste) ao PPA.
07/2015	Fórum Dialoga Brasil PPA 2016-2019 – 2ª Edição: devolutiva do governo referente aos Fóruns Temático-setoriais, Regionais e Nacional. Aperfeiçoamento da metodologia de monitoramento participativo.
03/2016	Fórum Dialoga Brasil PPA 2016-2019: acompanhamento e monitoramento da implantação do PPA 2016-2019. Inclusão de agendas transversais/temáticas no sistema integrado de planejamento e orçamento (SIOP).
11/2017	Fórum Interconselhos 2016-2017: Não contou com divulgação de atas ou relatórios. De acordo com o sítio do MP, propôs-se a pactuar a nova metodologia de monitoramento participativo tempestivo para o PPA 2016-2017 e apresentar as Agendas ODS.

Fonte: elaboração da autora, considerando as fontes mobilizadas para este estudo, em especial BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015; BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2015, 2018; OLIVEIRA, 2013; AVELINO; SANTOS, 2014; BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2015.

Tomando o plano plurianual (PPA) nacional como o foco da atuação do Fórum, importa qualificar o PPA, grosso modo, como um plano de governo de duração de quatro anos, que visa dar cabo ao programa vencedor apresentado no período eleitoral e que traz consigo uma orientação para o desenvolvimento (CARDOSO JR., 2011;

ZEURO, 2013). Com um dos servidores públicos entrevistados, podemos começar a entender as articulações entre planejamento, desenvolvimento e projeto político:

Nos planos estratégicos do país, desde lá do SALTE [refere-se ao plano econômico do Presidente Dutra, que dava destaque à Saúde, Educação, Transporte e Energia] até o atual, a palavra desenvolvimento está em todos. Tanto que na época dos militares, os planos se chamavam 1º Plano Nacional do Desenvolvimento, 2º Plano Nacional de Desenvolvimento. Mas a palavra desenvolvimento pode ter diversas leituras, ela é polissêmica. Então, se você considerar o Juscelino Kubistchek, a leitura que ele tinha de desenvolvimento estava muito ligada a tirar o país de uma estrutura que era agrária para uma estrutura industrial, e, por isso, ele falou aquela frase célebre que era fazer o país crescer “50 anos em 5”. Por trás dessa frase, tudo estava muito ligado à infraestrutura e às indústrias de base, como automóvel, aço, minério etc. Então, essa era a leitura dele de desenvolvimento. Para os militares, já vinha de uma lógica de que a gente precisava crescer a níveis robustos até para legitimar um sistema de ditadura [...]. E a leitura do governo que se inaugurou em 2003 era uma leitura inclusiva, [o mote] também era desenvolvimento, mas a leitura de desenvolvimento era: *“não basta crescer se não for um crescimento inclusivo, se não for um crescimento em que todos participem desse bolo”*. Por isso, na nossa leitura estiveram essas preocupações: *“qual é a qualidade desse crescimento? Está sendo para todos? Estamos conseguindo chegar às classes com rendas mais vulneráveis? Estamos conseguindo chegar aos grupos mais vulneráveis?”*. Tanto que entre os indicadores mais importantes considerados estava o Índice de Gini, da distribuição da renda. Então, quando se fala nesse tipo de desenvolvimento, que você quer que seja inclusivo, a participação social é inerente. Como é que vamos saber o que é melhor para os indígenas se não dialogar com eles? Como é que vamos saber o que é melhor para os quilombolas se não dialogar com eles? Com a cabeça do burocrata aqui de Brasília é que não vamos conseguir chegar a isso. Então, a ideia de um Fórum Interconselhos é que tenha uma matiz de pessoas das mais diversas, de movimentos sociais e sindicato a empresariado, e se tente utilizar esses espaços para, de alguma forma, capturar isso no planejamento, dialogando com toda a estrutura estratégica de desenvolvimento, de crescimento inclusivo (SERVIDOR PÚBLICO DO MP, 2016).

E foi a partir desses diálogos com atores que deram sentido à instância que foi possível compreender que as gêneses do Fórum estão no primeiro mandato do governo de Lula, entre 2003 e 2006, mesmo que o primeiro Fórum Interconselhos tenha acontecido apenas em 2011, visando incidência sobre o PPA 2012-2015. É possível atribuir seu embrião ao programa de governo expressado desde a campanha para presidente de Lula, em 2002. Em seguida, um importante ponto de inspiração ao Fórum Interconselhos esteve nas audiências públicas promovidas em cada uma das unidades federativas, com protagonismo da sociedade civil, durante o primeiro ano de mandato do presidente, em 2003, visando o PPA 2004-2007. E é também no período de início do mandato de Lula que se encontra mais uma das bases do Fórum. Desta vez, na atuação que passou a ser prevista para a Secretaria-geral da Presidência da República (SG). Entre as atribuições da SG estava a representação da Presidência no diálogo com conselhos nacionais. Para tanto, uma das estratégias da Secretaria Nacional de Articulação Social, submetida à SG, foi reunir os secretários executivos dessas instâncias, engendrando encontros até então inéditos.

A convergência entre um propósito de abertura participativa e a estrutura institucional não se efetivou de forma simples ou automática, mas encontrou sim resistências entre importantes atores e setores da burocracia estatal. Entre os fatores que valem considerar nessa construção está o papel dos atores que lideram as instituições setoriais. Num país marcado pelo presidencialismo de coalizão e pela oferta de cargos públicos (DIAS, 2010) a indivíduos referendados por partidos relevantes para a governabilidade (ainda que não necessariamente alinhados), essa coesão entre orientação programática e ação governamental é especialmente desafiadora. No caso do MP, acrescenta-se a prevalência de uma noção eminentemente técnica sobre o seu próprio papel.

Assim, de fato, a intenção do diálogo com atores societais para agendas estratégicas só deixou de ser mera orientação presidencial para se concretizar nas arenas do Fórum Interconselhos em 2011, na aliança entre o ministro da SG, Gilberto Carvalho, e a ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Miriam Belchior. Mais especificamente, foi indispensável o estabelecimento de relações

entre atores da SNAS/SG e as respectivas secretarias relevantes para o Planejamento Plurianual, quais sejam: a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), no MP, que passaram a sensibilizar suas equipes e alterar, ainda que minimamente, seu organograma e seus processos de trabalho para recepcionar eventos e incidências da participação social.

Na empreitada prévia ao Fórum, a SG manteve seu papel de diálogo e articulação com os conselhos e movimentos sociais, e o MP cultivou o diálogo com os ministérios setoriais. Na ocasião da reunião inaugural, estava claro para a representante da SPI/MP, Lucia Falcon, que “no Planejamento, somos os guardiões do método. Mas quem vai fazer as ações do PPA são os ministérios setoriais: e os senhores e senhoras conselheiros e conselheiras têm um papel fundamental e insubstituível, que é esse papel de diálogo com o ministério setorial” (FÓRUM PPA, 2011). Na conformação do PPA 2012-2015, antecedeu à reunião do Fórum a tomada em conta de outros *inputs* de processos participacionistas. De acordo com a mesma gestora, “nós abrimos todos os documentos das conferências e montamos planilhas para ver onde é que as conferências iam corresponder nos programas, objetivos e iniciativas do PPA”. Esse destaque é importante também para perceber que não fazia parte da intencionalidade de constituição de um Fórum Interconselhos superar as dinâmicas conselhistas setoriais, mas sim complementá-las.

Na primeira reunião do Fórum, em maio de 2011, o propósito era expor um modelo mais facilmente inteligível de planejamento, de modo a permitir aos cidadãos engajados e a outros atores, mediante monitoramento, acesso aos resultados alcançados pelo governo federal. De acordo com a ministra do planejamento, a arena oportunizaria a participação orientando decisões que não precisariam considerar, exclusivamente, termos técnicos orçamentários. O PPA estaria passando por ajustes para melhor refletir as prioridades de governo, considerando as ações e os resultados, em linguagem acessível.

Os senhores sabem da importância do PPA. Ele é fundamental para construir uma visão de futuro do país. Ele propõe macrodesafios e valores para orientar a ação do governo nos próximos quatro anos [...]. Então, nós estamos trabalhando, e os senhores serão muito importantes nesse processo, para que ele [o PPA] tenha uma linguagem mais acessível – porque a sociedade só pode acompanhar se ele for um instrumento mais acessível. Que ele saia da lógica do dinheiro, do orçamento, para um mundo dos resultados, daquilo que a gente quer alcançar; e que ele permita o efetivo monitoramento. Então, o PPA muda o foco do dia a dia da gestão para as mudanças da vida da sociedade. Então nós estamos focando as ações. E como estamos fazendo isso? Primeiro, cada uma das áreas tem que estabelecer suas ações mostrando com clareza qual o benefício que a sua atuação traz para a sociedade, e não mais os insumos que são necessários. Era muito comum, como resultado da ação, comprar carro, equipamentos. Isso é meio, não é o fim para o qual uma ação é feita. O que nós queremos, no fim das contas, alcançar com o PPA? Sair do mundo dos orçamentos para entrar no mundo da vida. Por exemplo, no Minha Casa Minha Vida, para que tipo de público, e não que um recurso vai ser transferido para um fundo ou para a Caixa Econômica Federal. Porque a transferência de recurso não explicita o benefício que a gente quer alcançar com aquela ação. Da mesma maneira, na área da saúde, o piso da transferência de recurso significa o tipo de benefício que será gerado com a transferência. É essa uma das questões centrais que estamos perseguindo com o PPA: sintonizar melhor o benefício concreto com a sociedade (MINISTRA MIRIAM BELCHIOR DURANTE O FÓRUM PPA, 2011).

Assim, a alteração na linguagem e o Fórum Interconselhos corresponderam à parte de um propósito de reconfiguração do PPA. Entre as mudanças, agregaram-se as intenções de adensamento nos processos de discussões entre os atores do MP e outros, considerando um estreitamento de laços com atores do âmbito federal e com outros entes federativos e, neste objeto de estudo, com representantes de movimentos sociais de caráter nacional e de instituições participativas.

Nessa primeira reunião do Fórum Interconselhos, as falas institucionais demonstraram (FÓRUM PPA, 2011) que o propósito da arena era tanto construir, com a sociedade civil, uma proposta para o monitoramento das ações do governo

como também permitir que os distintos olhares de representantes não governamentais estivessem no debate dos objetivos para o desenvolvimento do país.

O método da reunião incluiu conferência com abertura por ministros e secretários de Estado; discussão aberta entre diretores, secretários e atores da sociedade civil sobre os propósitos do Fórum, considerando informações sobre o PPA e suas alterações; divisão em grupos de trabalho por macrorregiões do país e o *feedback*, por um relator, das sugestões do grupo de trabalho para o PPA e para o monitoramento. Entre as falas de militantes e membros de conselhos nacionais que retornaram como relatores de seus respectivos grupos de trabalho, surgiram sugestões de novas diretrizes e macrodesafios para o PPA, por vezes vinculadas diretamente à identidade desses que tinham a oportunidade de fala. A representante do Conselho Nacional de Cultura, por exemplo, sugeria “*a inclusão do projeto Mais Cultura nos macrodesafios*”, enquanto o conselheiro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente orientava tratar “*os direitos da criança e do adolescente como prioridade absoluta*” e a representante de autistas oriunda do CNS criticava uma “*ausência de diretrizes definidas para deficiências e patologias*” (FÓRUM PPA, 2011).

De outro lado, surgiam ainda propósitos de aperfeiçoamentos e destaques do monitoramento conforme temas transversais e com a consideração de indicadores pautados por temáticas como gênero, raça e faixa etária. Essa ideia, inclusive, foi enunciada por um representante de grupo de trabalho:

que a sociedade possa propor, por meio de seus conselhos, a política e o monitoramento das ações do PPA, com o recorte das políticas de gênero, população negra, idosos, população de rua, entre outros; e que haja prioridade no monitoramento do contingenciamento financeiro de cada ação do PPA, pensando em orçamento, para clareza da visualização do que é contingenciado ou não (REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL, PORTA-VOZ DAS ATIVIDADES DO GT2 DURANTE O FÓRUM PPA, 2011).

As sugestões temáticas, que estavam alinhadas aos propósitos governamentais, foram acatadas para a conformação do segundo Fórum Interconselhos.

Foi na segunda reunião, em outubro de 2011, que foram apresentadas agendas transversais de monitoramento. Essas agendas passaram a ser um mote da relação entre Estado e sociedade civil para a discussão do PPA. Conforme a secretária do Ministério do Planejamento,

e hoje, meus amigos, a gente está fazendo esse exercício que a gente está chamando de agendas transversais. Eu vou dar alguns exemplos: *crack*, álcool e outras drogas, questão de gênero, população em situação de rua, criança e adolescente, juventude, meio ambiente, ciência e tecnologia, desertificação, desenvolvimento regional... Ou seja, qualquer que seja o tema de interesse de um conselho, ou que seja de interesse de uma ONG ou de um movimento social, pode entrar numa agenda da mesma maneira que a gente construiu essas. E nessa agenda nós vamos localizar os programas que estão associados àquele tema e às metas, onde quer que elas estejam. Então, neste novo PPA, não importa mais o ministério, em si, em caixinhas. E é por isso que ele é tão fortalecido em seu caráter transversal (FÓRUM PPA, 2011a).

A proposta das agendas transversais era especialmente relevante às secretarias especiais vinculadas à presidência e que tinham *status* de ministério à época, bem como aos seus respectivos conselhos. Tanto era que, em reuniões posteriores, as ministras das pastas² de Políticas para Mulheres (SPM) e Promoção da Igualdade Racial (Seppir) passaram a integrar as reuniões junto aos ministros da SG e do MP. Considerando que as ações em direitos humanos, políticas para mulheres e promoção da igualdade racial seriam eminentemente realizadas por processos de articulação intersetorial (REINACH, 2013) desses ministérios junto a setores mais consolidados no organograma do governo federal, os destaques no monitoramento do PPA eram

² Atualmente, Seppir e SPM não mais possuem vinculação direta à presidência da república ou *status* ministerial. Foi estruturado um Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos em 2015. Em maio de 2016, as duas secretarias foram realojadas no organograma do novo Ministério da Justiça e Cidadania. Mais uma mudança organizacional, em 2017, instituiu um Ministério de Direitos Humanos, que aloja a Seppir. A SPM permanece no organograma do Ministério da Justiça e Cidadania.

fortalecedores das pautas. Mais além, de acordo com uma militante entrevistada, o monitoramento não era ensimesmado, não vinha sozinho: “as agendas transversais de monitoramento só faziam sentido porque o PPA mudou, foi transformado, de modo a caberem essas discussões [...]. Então, nossa participação ajudou a sensibilizar temas para dentro do PPA e incidia nos Ministérios” (REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL I PARTICIPANTE DO FÓRUM INTERCONSELHOS, 2016).

Assim, as reuniões tinham como propósito: pactuar o que deve ser monitorado, por quem, com quais compromissos, considerando uma lógica de seletividade das informações; e apontar críticas e propostas às ações governamentais pelos representantes da sociedade civil. As críticas e propostas exigiam respostas (também chamadas por devolutivas) pelos atores do governo que, por sua vez, foram ativados pelo Ministério do Planejamento em momentos posteriores às reuniões. A devolutiva, ou resposta governamental, tratava de documento articulado pelo MP junto aos demais Ministérios, de modo a observar cada uma das propostas societais produzidas no fórum e responder de modo transparente aos conselhos sobre a possibilidade de consideração no PPA (BRASIL, 2012) ou não. Com respeito a essas respostas, é interessante perceber que o Fórum era capaz de estabelecê-las em caráter mais abrangente que aquele caráter fragmentário de uma resposta ministerial a um conselho setorial. No Fórum, a resposta era do governo. Conforme um dos entrevistados, atuante na Secretaria-geral,

a gente colocou como princípio a resposta específica. Cada proposta precisava ser respondida individualmente, isoladamente, ainda que houvesse discordância. E houve, por exemplo, essa proposta que o governo respondeu “não” [referente à desativação de usinas nucleares]. O governo disse que não tinha como fazer isso agora, que a matriz energética brasileira ainda dependia, ainda que não majoritariamente, da energia nuclear. E mais do que isso, desativar esse tipo de produção geraria prejuízos para os municípios da região, inclusive, na prestação de serviços públicos essenciais. E a questão ficou respondida desta maneira. A ideia que a gente conseguiu, e isso impôs respeito e credibilidade, é que o governo tem o direito de dizer não. O governo só não tem o direito de não responder. E quando discorda, responde explicitando qual é a decisão sobre aquele tema [...].

Uma resposta a uma proposta do Fórum Interconselhos não é mais uma proposta setorial. É uma resposta de governo. Então quando alguém do governo diz que energia nuclear não vai ser desativada, aquilo não é posição do Ministério do Meio Ambiente, não é posição de Minas e Energias, é a posição unificada do governo federal como um todo (SERVIDOR PÚBLICO DA SG, 2016, grifos meus).

A noção de que uma ação transversal a diversos setores é uma ação de governo é muito cara a esta investigação. A fala do entrevistado corrobora a reflexão trazida no capítulo primeiro, ao comentarmos um caso da Conferência Nacional de Direitos Humanos: a ação transversal é, justamente, a ação sistêmica governamental que articula setores, atores e ideias para conformar o estado em ação efetivamente.

Nos anos 2012 e 2013, a terceira e a quarta reuniões do Fórum Interconselhos se deram predominantemente em torno do monitoramento das agendas de igualdade racial, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais; povos indígenas; políticas para mulheres; criança e adolescente; juventude; pessoa idosa; pessoas com deficiência; população em situação de rua e população LGBT (BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013).

Em 2014, começavam a se desenvolver nos conselhos e ministérios setoriais discussões para incidência no PPA 2016-2019. Em 2015, a partir da 5ª reunião do Fórum Interconselhos, o caráter propositivo retornou à agenda e complementou a lógica de monitoramento. O governo reeleito mudava ali tanto a estratégia como seus ministros, repovoando os espaços e incrementando a lógica do PPA participativo. Para além da reunião nacional Interconselhos, foram organizadas reuniões setoriais sindicais, empresariais, de juventude e de mulheres, e também fóruns regionais em capitais das cinco macrorregiões do país. A quantidade de participantes nas reuniões presenciais durante o ano de 2015 saltou da média de duas a três centenas de pessoas para 4.000 – somando as dez³ reuniões realizadas

³ De acordo com a SG/PR e o MP (BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015), as duas reuniões

(BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015). O Fórum também mudou de nome para acoplar a si o rótulo da plataforma de participação digital⁴ Dialoga Brasil. Conforme um dos participantes da sociedade civil, nessa segunda versão, a lógica do Fórum passou a se assemelhar cada vez mais a uma lógica conferencista “que já estava esgotada”. Para o ativista,

O Fórum Interconselhos foi o grande instrumento de avaliação, de tentativa de construção de uma transversalidade entre os Conselhos. Eu participei de três Fóruns Interconselhos, e a avaliação é que a capacidade de diálogo dos conselhos é extremamente limitada. No final do governo Dilma, a gente tentou fazer uma análise de conjuntura, avaliando os principais pontos, no limite que o governo foi passado, mas a gente não conseguiu avançar na política de participação social. Os instrumentos de participação de conselhos foram ampliados, deram mais papéis para os Conselhos, deram papel político, de articulação, mas acho que o que estava sendo construído, debatido dentro dos Conselhos circulava pouco no âmbito geral, os conselheiros dialogavam pouco. Nos Fóruns Interconselhos, participavam de um a dois representantes de cada Conselho, e era um espaço tipo conferência, tinha quatro tendas, a gente escolhia os temas que tinha mais afinidade, então não tinha um diálogo assim, não tinha um mecanismo [mais aperfeiçoado], em que as políticas que estavam sendo debatidas nos conselhos podiam ser avaliadas, por exemplo [...] Mas no limite do Fórum, no limite da tentativa da transversalidade, era não conseguir materializar isso em ações conjuntas, em formulações conjuntas, em materializar o que de acúmulo os conselhos e setores das organizações dos movimentos acumularam em tal sentido, e como isso se aproveita para o debate que

da região Nordeste em Salvador e Fortaleza contaram com, respectivamente, 663 e 621 pessoas. As reuniões em Porto Alegre, Belo Horizonte, Goiânia e Belém abrangeram, respectivamente, 511, 558, 637 e 755 participantes. Nos Fóruns setoriais, as participações se deram da seguinte forma: 122 pessoas no Fórum de Mulheres, 86 no Fórum de Juventude, 92 no Fórum Sindical e 35 no Fórum Empresarial.

⁴ O Participa BR, outra plataforma virtual do poder executivo federal, mediu em 2014, 2015 e 2016 a realização de sugestões *on-line* da cidadania para definições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (PORTAL BRASIL, 2015). Vale complementar que a organização do planejamento orçamentário segue a seguinte lógica: o PPA traz os propósitos para quatro anos de planejamento estratégico e, seguindo os auspícios do PPA, a LDO especifica metas e prioridades para um ano, elaborando a orientação da Lei de Orçamento Anual (LOA), que define as receitas e despesas, alocando recursos orçamentários para o período de um ano (ZEURO, 2013).

os conselhos estão fazendo (REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL II PARTICIPANTE DO FÓRUM INTERCONSELHOS, 2016).

O método era bastante parecido com as primeiras reuniões: abertura institucional com fala ministerial, plenária com questionamento dos participantes, grupos de trabalho da sociedade civil, relatoria, compromisso de devolutiva governamental. Mas uma diferença metodológica marcante é que, durante os momentos em plenária, passou-se a contar com sujeitos da sociedade civil não apenas em púlpito para falas mais curtas que a dos atores governamentais, mas também entre os componentes da mesa – algo que não aconteceu no período de gestão anterior. A mudança literal de posições, entretanto, não representava avanço efetivo, já que o governo passava por restrições orçamentárias que impediam alterações de cunho substancial a um planejamento plurianual pautado pelo mote do ajuste fiscal. Os prenúncios da crise política e econômica estavam intensos, sobrando à instância, muitas vezes, a reafirmação da relevância de si e de um projeto político democrático – ainda que resignado à baixa incidência dos múltiplos interesses dos atores da cidadania.

Bem antes, em novembro de 2012, uma Carta Aberta da Sociedade Civil pela Democratização e Transparência do Orçamento Público foi divulgada enquanto documento crítico, simultaneamente às duas reuniões do Fórum Interconselhos que aconteceram até aquele momento (devido à sua baixa incidência no PPA vigente), às modificações metodológicas no mesmo PPA e ao projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2013. De acordo com os signatários, oriundos de mais de cento e cinquenta entidades não governamentais (entre associações, ONGs, fóruns, redes, instituições participativas, movimentos sociais), as alterações no modelo do PPA 2012-2015 serviram para concentrar o número de programas por área de ação do governo, em processos de aglutinação que iriam *na contramão da transparência*, atrapalhando o processo de controle social pelos representantes societários.

Contrastando ao entusiasmo demonstrado pela ministra, a maneira genérica como os resultados foram agrupados foi criticada por obliterar as relações entre os objetivos e as respectivas metas e iniciativas. Para vários conselheiros representantes

da sociedade civil (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2011, 2012; CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2013), também os mecanismos de acesso a dados estariam restritos, de modo a depender da interpretação do poder executivo tanto para o PPA como para a LOA do ano em questão. Entretanto, os ativistas engajados depositavam confiança em reuniões seguintes do Fórum, de que seria possível incentivar maior democratização do processo orçamentário.

A expectativa não encontrou eco nas práticas governamentais. No ano seguinte, críticas semelhantes às da Carta foram aferidas pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (2013), quando destacaram que a desconexão entre o PPA e a Lei do Orçamento Anual (LOA) dificultaram o acompanhamento dos recursos destinados às políticas para mulheres. Em 2015, enquanto o governo federal mantinha para o PPA 2016-2019 o projeto anterior e aparentemente virtuoso de monitoramento por via da divulgação de resultados transversais de políticas públicas, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (2015) ponderava que o monitoramento por organizações da sociedade estava cada vez mais difícil, na medida em que o aglutinamento de ações e o descompasso com a LOA continuavam afastando as possibilidades de interpretação desde fora do governo.

Para CFEMEA e Inesc, bem como para outros 152 signatários da Carta da Sociedade Civil de 2012, o efeito da nova linguagem do PPA, que dava vazão à proposta das agendas transversais, era o que trazia prejuízo do monitoramento pelas organizações da sociedade civil. De 2012 para 2015, não houve alteração substancial na prestação de contas que abria dados para o monitoramento participativo – ao contrário, o modelo da transparência de resultados foi reificado e elogiado no processo de transição ministerial em 2015. Uma preocupação da militante da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), em fala de plenária durante a reunião inaugural do Fórum em 2011, parece ter sido premonitória: “o nome transversalizar, em certas propostas, vira mesmo uma seta: atravessa, vai embora e fica nada. Então, a gente precisa garantir algumas coisas” (FÓRUM PPA, 2011).

Os entrevistados da sociedade civil reverberam que o afastamento entre PPA e LOA obstaculizavam a incidência e que o ambiente parecia moldado para uma

prestação de contas do governo, mais que para um processo de construção coletiva. Entretanto, todos eles fizeram ressalvas positivas sobre a instância, considerando as possibilidades de *criar novas propostas de ações conjuntas, sensibilizar técnicos governamentais, dar sentido a um projeto de governo de desenvolvimento inclusivo e demonstrar pautas de movimentos sociais para importantes atores do governo*. No contexto de crise política de 2016, as ressalvas traziam consigo também um viés comparativo com a conjuntura política e gestonária em curso, com o declínio da relevância das aberturas institucionais para os representantes do governo federal.

Em especial, essa *sensibilização* para temas, novas parcerias com o governo e redes da sociedade civil é considerada pelos entrevistados de origens governamentais e não governamentais como semente de resultados⁵ do Fórum.⁶ Compartilho logo em seguida a verificação daquilo que foi mencionado em destaque pelos entrevistados.

Para uma militante entrevistada, as discussões sobre gênero estiveram mais presentes em diretrizes, objetivos, programas, iniciativas e ações nos PPA 2012-2015 e 2016-2019 do que em qualquer momento da história do país. Seguindo a pista da entrevistada, verifiquei que, no PPA mais recente (BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2015), o termo *gênero* aparece 31 vezes e o termo *mulher* 73 vezes. No documento de 2000-2003 (BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2004), os termos aparecem, respectivamente, nenhuma vez e 18 vezes.

Uma incidência bastante específica foi partilhada por três diferentes entrevistados e verificada em vídeo. Na reunião de abril de 2015, os representantes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável (Condraf), do Conselho Nacional

⁵ Se quisermos, também podemos apresentar como resultado o reconhecimento das Nações Unidas sobre a arena, considerada uma das melhores práticas inovadoras para a gestão pública (AVELINO; SANTOS, 2015).

⁶ Ainda que haja críticas às capacidades da instância, o balanço do governo federal apresentado na segunda reunião Interconselhos aponta que 97% das demandas da sociedade civil foram acatadas pelo PPA (FÓRUM PPA, 2011).

de Economia Solidária (CNES) e da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) combinaram com antecedência a proposta de uma diretriz para destaque no PPA 2016-2019. E eles insistiram com os representantes governamentais que falavam em diretriz que não seria suficiente a construção de um objetivo ou de uma ação subordinada. No documento formal, estava presente a seguinte diretriz: “garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável, com promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional” (BRASIL, 2016), que considerava especificamente a sugestão aferida por um representante, em púlpito, da articulação das quatro instâncias.

Para dois gestores entrevistados, protagonistas na organização da arena, o Fórum também foi inspirador de novos processos de gestão de forma mais convergente, fosse incentivando iniciativas participativas em relação ao PPA nos entes estaduais e municipais ou entre ministérios que estimularam diálogos entre mais de um conselho temático que os assessorava, ou até entre ministérios e secretarias que passaram a realizar mais diálogos intersetoriais para promover suas políticas. Fortaleço também a noção de resultado do Fórum dando destaque ao seu senso de convergência com o servidor público entrevistado:

O Fórum Interconselhos, na minha leitura, representa uma estratégia diferente. Uma novidade, no ponto de vista de estratégia que é a de, em vez de segmentar, reunir. Em vez de fragmentar, aproveitar e trazer instrumentos que possam empoderar esses espaços que já existem. Então, ainda que o espaço do Fórum não seja perfeito, não seja adequado, não esteja formalizado, que o PPA não tenha sido tão bem influenciado como poderia, que o monitoramento pudesse ter sido feito de outra maneira, independente disso, do ponto de vista de uma cultura organizacional, para mim, ele já marca uma mudança: uma reação a essa excessiva fragmentação que a gente vê nas políticas públicas brasileiras (SERVIDOR PÚBLICO DA SG/PR, 2016).

Concordando com a noção mais geral de que o Fórum permitia a criação de propósitos conjuntos, novos laços e referenciais em torno de um projeto de

desenvolvimento, ao escrever este trecho do trabalho, em fins de 2016,⁷ não podemos deixar de reiterar as ressalvas às críticas apresentadas.

4.2 Desenvolvimento e referencial da ação pública

É interessante pensar quão emblemática é a moldagem de um projeto de desenvolvimento que considera processos abertos à participação. A experiência do Fórum Interconselhos nos incita a refletir sobre o que participação tem (ou pode ter) a ver com desenvolvimento em seu propósito tanto normativo como instrumentalizado por meio de orientações formais, políticas e investimentos públicos. Nessa direção, apresenta-se, em seguida, um exercício teórico-conceitual. Primeiramente, irei recuperar a literatura e sua discussão mais convencional, que descortina sobre o que se está falando quando se fala em desenvolvimento. Distinguiremos, em seguida, sentidos de desenvolvimento *mainstream* e alternativos.

É com Muller (2013), via Halpern e Jacquot (2015), que argumento que a matriz cognitiva da ação pública, seu referencial global, está intimamente vinculada ao que o autor chama por ciclo de ação pública, que nós trataremos neste estudo por modelo de desenvolvimento, considerando os regimes econômico, social e de cidadania. Para pensar o estado em ação, a discussão cognitiva mulleriana distingue entre referenciais global e setoriais – o primeiro, mais abrangente e capaz de constrianger o segundo, encapsulado a ambientes técnicos, identitários ou corporativos.

No curso da investigação, observo como o *referencial global* e os *referenciais setoriais* específicos se fazem presentes nas dinâmicas interacionais. Identifico também a produção de referenciais híbridos, que mesclam referenciais setoriais de forma a apresentar, em ambientes participativos de composição complexa,

⁷ Não fez parte desta análise a reunião do Fórum Interconselhos de novembro de 2017. Acrescento a esta reflexão, de toda forma, a interpretação de Bezerra (2018, p. 95), para quem “a estrutura de discussões e debates em grupos entre os participantes foi insignificante, predominando na programação a realização de apresentações expositivas”, com referência a aspectos meramente organizacionais.

alternativas à orientação da ação pública. Neste último caso, encontram-se projetos transversais e, mais especialmente, de desenvolvimento alternativos. Para dar conta da complexidade da ação, extrapolando o sentido aferido ao desenvolvimento e considerando seus processos, observaremos os dispositivos que viabilizam iniciativas transversais, ou melhor, entenderemos os meios de promoção de desenvolvimento participativo enquanto instrumentos de ação pública transversal e participativa.

4.2.1 *Desenvolvimentos: abordagem mainstream, críticas e alternativas*

Nos documentos que vocês nos enviaram tem um pressuposto que nunca é questionado, que é o de que tudo está sendo planejado em função do crescimento econômico. Embora se diga que o objetivo é desenvolvimento, igualdade, sustentabilidade, os eixos centrais do plano energético, da estruturação do orçamento, das prioridades, vão no sentido do crescimento econômico. Ora, nós sabemos que ele está na raiz de muitos males que o mundo e o Brasil estão vivendo. Eu gostaria de propor que a gente incluísse a noção de que o desenvolvimento econômico e tecnológico deviam ser tomados no PPA como meios para um fim maior, que é o desenvolvimento social e humano. E para realizar isso, nós precisamos adotar outros indicadores de desenvolvimento. O PIB não é adequado para isso. Nós precisamos observar o desenvolvimento humano, social e ambiental como prioridade (ATIVISTA DA ONG JUSTIÇA GLOBAL NO FI, FÓRUM PPA, 2011a).

O modelo europeu de Estados-nação, inaugurado com a paz de Vestfália, no século XVII, orienta as abordagens dominantes das relações internacionais e traz como imperativos, para além da construção de Estados, a própria noção de desenvolvimento enquanto interesse nacional. Ainda que as condições europeias sejam fundamentalmente distintas daquelas de outros continentes, a construção dos Estados-nação e de processos de desenvolvimento nacionais foram tomadas como fenômenos políticos universais, observadas como modelo para imitação, configurando-se em imperativo da modernização (HETTNE, 1990).

Esse imperativo consistiria em um paradigma e representaria o intento de assumir características de nações industrializadas por países ditos menos desenvolvidos, bem como observaria o desenvolvimento como espontâneo, irreversível e inerente às sociedades; implicaria em diferenciação estrutural e em especialização funcional; poderia ser dividido em estágios de desenvolvimento conforme a sociedade; e estimularia o desenvolvimento via competição externa, ameaça militar ou medidas internas que apoiem setores *modernos* ou *modernizem* setores tradicionais (HETTNE, 1990).

O discurso do desenvolvimento insurgiu com Truman em 1949, no período pós-II Guerra Mundial, e imprimiu em seus sentidos que as sociedades do chamado Terceiro Mundo devem ter como modelo inquestionável a Europa e os Estados Unidos. Envolve conhecimentos realizáveis como práticas, conceitos e teorias que contemplam um sistema de poder, que leva as pessoas a se reconhecerem enquanto desenvolvidas (localizadas no Primeiro Mundo) e subdesenvolvidas (localizadas no Terceiro Mundo) (ESCOBAR, 1995).

Seriam significantes de um mundo subdesenvolvido, ou *Terceiro Mundo*, a superpopulação, a ameaça da fome, da pobreza e do analfabetismo. Tais noções facilitariam a dominância de uma noção ocidental e eurocêntrica, que marginaliza e desqualifica concepções diferentes (ESCOBAR, 1995). Para Escobar (1995, p. 5-10), o discurso do desenvolvimento produz um componente geopolítico, um poder espacial que se demonstra em expressões como Norte e Sul, Primeiro e Terceiro Mundos, centro e periferia, e que se vincula não apenas com uma economia política abstrata e distante, como também com a criação de diferenças, subjetividades e ordens sociais. Com o militante da Justiça Global que introduz este item e também com Esteva (1994), problematizo que, comumente,

O desenvolvimento *não consegue* se desassociar das palavras com as quais foi criado: crescimento, evolução, maturação. Da mesma forma, os que hoje usam a palavra não conseguem libertar-se de uma teia de significados que causam uma cegueira específica em sua linguagem, pensamento e ação. [...] A palavra *sempre* tem um sentido de mudança favorável, de um passo do simples para o complexo, do

inferior para o superior, do pior para o melhor. Indica que estamos progredindo porque estamos avançando segundo uma lei universal necessária e inevitável e na direção de uma meta desejável. [...]. Porém, para dois terços da população mundial, esse significado positivo da palavra “desenvolvimento” – profundamente enraizado dois séculos depois de sua construção social – é um lembrete daquilo que eles não são. Faz com que se lembrem de uma condição indesejável e indigna. Para escapar dessa condição, precisam escravizar-se a experiências e sonhos alheios.

Entre as estratégias de desenvolvimento da tradição ocidental, quatro merecem destaque: (1) liberal; (2) Estado-capitalista; (3) soviética; e (4) keynesiana (HETTNE, 1990). A primeira tradição seria a mais clássica, do modelo inglês de industrialização, pautada pela força do mercado e da tecnologia. A segunda tradição é a da modernização, do reforço ao desenvolvimento em economias agrárias, implementada na Europa enquanto reação nacionalista à ameaça de países industrializados. A tradição soviética é aquela derivada do marxismo e que se exportou enquanto ideologia, numa experiência alternativa ao capitalismo e, mesmo dentro do imperativo da modernização, em estratégia radicalmente orientada pelo Estado. Por sua vez, a quarta estratégia, a keynesiana, apesar de partir do modelo liberal, dá ao Estado a responsabilidade do crescimento contínuo dos sistemas capitalistas, e expressaria um capitalismo mais maduro – ainda que o pensador desta estratégia, Keynes, estivesse preocupado com um contexto específico de crise econômica no continente europeu.

No pensamento *mainstream* dos modelos de desenvolvimento, afirma-se que houve duas ideologias em disputa: a capitalista e a socialista. Acrescenta-se que, para Wallerstein (1995), tal antinomia seria muito importante para os desenvolvimentos ao longo do século XX, uma vez que os desenvolvimentos nacionais se vinculariam ou à perspectiva capitalista ou à socialista, no processo de disputa pelos países centrais de alianças com países periféricos e semiperiféricos. Com a queda do muro de Berlim, fazia falta um projeto em disputa com aquele liberal capitalista.

Nos chamados países de Terceiro Mundo, em geral, foram preferidas as estratégias mais orientadas pelo Estado (excetuando-se a estratégia soviética) e elas teriam

encontrado confluência forjando uma ideologia do desenvolvimento presente entre as classes dominantes – grupos simultaneamente relevantes nos quadros estatais e no setor econômico. Nesses países tidos por subdesenvolvidos, a adoção do modelo europeu era condizente com suas estruturas de poder e, especialmente na América Latina, a classe dominante burguesa foi desmascarada pelos teóricos da dependência enquanto uma classe aliada a interesses estrangeiros e portadora da manutenção do subdesenvolvimento (HETTNE, 1990).

Nesse cenário, em vez de estratégias de desenvolvimento claras e coerentes em andamento, haveria, sim, um frequente manejo de crises econômicas (HETTNE, 1990). Na constante luta por sobrevivência no capitalismo, os governos rearranjariam suas políticas internas e externas entre mais autônomas e autossuficientes (*self-reliant*) ou mais abertas ao (e dependentes do) capital internacional.

É também relevante recuperar, para esta reflexão, as conhecidas décadas do desenvolvimento, observando a relevância dos atores que promoveram seu direcionamento, nomeadamente as organizações intergovernamentais (OI) (naquelas décadas, respeitando em especial a hegemonia estadunidense). A primeira década do desenvolvimento, iniciada em 1960, reconhece a interdependência entre os aspectos econômico e social, e pretende superar a noção mais restrita de desenvolvimento como crescimento econômico, para compor um caminho de vinculação entre esse e o que tratava por superação de *obstáculos sociais*. Na segunda década, nos anos 1970, o processo de integração entre as arenas econômica e social era mais confluente e trouxe consigo a unificação de desenvolvimento e planejamento, bem como as noções de desenvolvimento participativo e de desenvolvimento endógeno. Foi também naquele momento que despontou, com a Declaração de Cocoyoc, a noção de satisfação de necessidades básicas, cuja abordagem foi apropriada pela Organização Internacional do Trabalho e pelo Banco Mundial para a realização de projetos na chamada periferia global (ESTEVA, 1994).

Nos anos 1980, a chamada década perdida teria levado ao prejuízo das conquistas de 1960 e 1970 em nome do desenvolvimento. Nos anos 1990, um novo *ethos*

do desenvolvimento se distingue entre o norte e o sul do globo: se no primeiro o propósito era desenvolver outra vez aquilo que já estava obsoleto ou pouco desenvolvido, no outro hemisfério, observou-se um golpe contra processos de resistência, tais como aqueles de setores informais da economia, provocando mais uma onda de aprofundamento da colonização econômica. É na quarta década do desenvolvimento que três sentidos insurgentes em décadas anteriores se estabelecem mais fortemente: desenvolvimento social, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento humano, que, sob os auspícios de agências das Nações Unidas, passam a ser medidos e considerados como metas para os membros da OI (ESTEVA, 1994).

Por considerar que desenvolvimento pode ir além de seu caráter economicista, desatrelo os seus sentidos dos objetivos do capitalismo. Trato do tema enquanto projeto societário. A lógica observada preserva a centralidade do estado na promoção do desenvolvimento por considerar essa instituição enquanto dotada de poder – e, portanto, potencialmente capaz de conferir *outros* padrões ao desenvolvimento, distintos daquele neoliberal.

Mais especialmente na *nuestra America*, quando se fala de desenvolvimento, a que nos referimos? São diversas as respostas. Quando ele supera os sentidos economicistas neoliberais e alcança significantes ora distintos, ora mais próximos daqueles apresentados pelas Nações Unidas, o *desenvolvimento* passa a carregar consigo a potencialidade de traçar quaisquer ideologias e se concretizar em estratégias virtualmente infinitas. Aproveitando dos propósitos mais basilares do desenvolvimento, seu senso de vir a ser, despregando-se do caráter universal de progresso e crescimento econômico, os projetos de desenvolvimento podem ser tratados, tal como no caso brasileiro do PPA participativo, enquanto diretrizes macro para políticas públicas transversais, em processos de planejamento estatais: ou seja, de certa forma, reconhecendo algo do que estava posto desde a segunda década do desenvolvimento como planejamento, nos anos 1970, e mantendo o estado como central em seu processo de condução.

No pensamento social latino-americano, entre as décadas de 1960 e 1980, aprofundou-se a discussão sobre a questão da dependência, que se insere no seio

mais amplo do debate do desenvolvimento. A chamada *Teoria da Dependência* (que, quando é assim percebida, esfumaça as múltiplas correntes em seu interior) está entre as responsáveis por deslegitimar os propósitos uníssomos da vocação universal de desenvolvimento como crescimento econômico (FURTADO, 1978, 2004; BICHIR, 2012). As teorias da dependência têm como proposta geral estabelecer uma nova visão sobre o subdesenvolvimento latino-americano, posicionando-se de forma crítica às teorias da modernização e do desenvolvimentismo, e reconhecer o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como dois aspectos do mesmo processo capitalista (SANTOS, 2014; SPICKER; ALVAREZ; GORDON, 2009):

o subdesenvolvimento estaria diretamente ligado à expansão de países industrializados; a noção de que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são dois aspectos diferentes do mesmo processo; a percepção de que o desenvolvimento não é uma etapa ou um processo gradual rumo ao desenvolvimento, mas sim uma condição em si mesma; e que a dependência não se limita a relações entre os países, como também cria estruturas internas às sociedades (SPICKER; ALVAREZ; GORDON, 2009, p. 279)

Celso Furtado tem uma interessante crítica ao desenvolvimento, considerando que o mesmo poderia ser compreendido como um “processo de difusão da civilização industrial no quadro da dependência externa” que tem como “contrapartida uma crescente pressão sobre a massa trabalhadora” (FURTADO, 1978, p. 56-60). A partir das lentes da dependência, é possível assumir que a América Latina não seria pré-capitalista ou externa a esse modo de produção, mas sim uma parte substancial, intrínseca, do desenvolvimento capitalista no mundo. Aliás, uma vertente marxista da dependência destaca que não se pode pensar no desenvolvimento do capitalismo sem pensar na acumulação primitiva do capital, que teria sido feita, inclusive, por meio do trabalho escravo. A organização da economia em escala mundial não encontraria na América Latina um continente atrasado para o modo de produção capitalista, mas sim um território produtor de relevante excedente econômico (SANTOS, 2014).

Outro teórico dependentista contemporâneo, Carlos Eduardo Martins (2011), distingue capitalismo e desenvolvimento para tratar sobre globalização e dependência na América Latina. Para ele, é possível encontrar formas de desenvolvimento alternativos ao neoliberalismo no continente, em um processo de promoção da superação da dependência por meio de um projeto de sociedade voltado ao atendimento das necessidades sociais, enfrentando as políticas postuladas pelo capital internacional.

A construção dessas alternativas passaria pela redefinição dos padrões de inserção internacional da América Latina, considerando uma mudança de investimentos, que em vez de voltados ao setor exportador de *commodities*, deveria passar pela estruturação de soberanias (alimentar, produtiva, energética, científico-tecnológica, cultural) e envolver populações locais ao integrar saberes e desenvolver tecnologias que não sejam ecologicamente danosas. Outro elemento seria a redefinição e o fortalecimento da atuação estatal na regulação econômica e nos estímulos a sistemas de ciência e tecnologia.

Mais além, nessa alternativa sustentável de desenvolvimento, seriam indispensáveis: os investimentos estatais em políticas públicas voltadas aos setores de cultura, educação, saúde e infraestrutura; o esforço de reorganização fundiária e de um sistema de transportes coerentes com o novo projeto; e também seria prioritário o estabelecimento de laços para a integração regional latino-americana. Para esse processo, os Estados precisariam passar por um radical aprofundamento da democratização, garantindo o apoio de suas populações nas transformações (MARTINS, 2011).

Em abordagem distinta à dependentista, ainda que com muitos pontos de contato, Pablo Gonzales Casanova (2002, 2007) é autor de outro enfoque autóctone sobre a região. Sua abordagem concerne a preocupações com os processos de exploração históricos e suas imbricações com aspectos sociais, políticos e culturais contemporâneos, o que aporta relevantes contribuições para o pensamento social latino-americano. Entre os poderosos *insights* do autor, e com olhar crítico próximo aos de teóricos da dependência, está a percepção de que o propósito do desenvolvimento superaria o âmbito econômico para transbordar para as estruturas de poder e societárias; e que o desenvolvimento que vem sendo implantado na

América Latina (para ele, mais especialmente no México) observa origens e sentidos estrangeiros, europeus, e, portanto, geraria instituições e efeitos *sui generis*. Em 1965, Casanova tratou poder, desigualdade e desenvolvimento como elementos de um processo mais amplo, integrado, naquilo que ele descortinou por meio de sua sociologia da exploração e, na ocasião, delineou que “a democracia é medida pela participação do povo na renda, na cultura e no poder, e todo o demais é folclore democrático ou retórica” (CASANOVA, 2002, p. 224).

Dentre as interessantes noções do sociólogo e cientista político mexicano, destaca-se o colonialismo interno (CASANOVA, 2002), que apresenta as relações coloniais refletidas até a atualidade no âmbito interno aos países, que ainda cultivariam relações de exploração entre os diferentes grupos culturais e raciais, uns atuando como dominantes e outros como dominados. No México, seria muito forte a presença do marginalismo (expressado em grandes quantidades populacionais em situação de miséria e analfabetismo, mais ainda em zonas rurais) e do colonialismo interno, especialmente de grupos indígenas que sofreriam processos de exploração e discriminação, num *continuum* do colonialismo instaurado entre os descendentes de europeus e os grupos indígenas, cujas comunidades atuariam como colônias no interior dos territórios nacionais.

Questões referentes ao colonialismo e às suas repercussões culturais e raciais são destacadas por outros pensadores sociais latino-americanos, também críticos às noções restritas de desenvolvimento. Preocupados em desnaturalizar as lógicas eurocêntricas, alguns autores latino-americanos e de outros países do sul global vêm tentando demonstrar que ainda estaríamos vivendo em um período de colonialidade de relações sociais que anseia por ser superado. Esses autores compartilham de perspectivas descoloniais e consideram tanto como suas fontes originárias os estudos culturais e do pós-estruturalismo⁸ como aquelas oriundas do marxismo crítico. Na segunda metade

⁸ De acordo com Costa (2005, p. 122), uma forma de categorizar as filiações epistemológicas dos autores pós-coloniais é distinguir os autores que buscam os fatos e as conexões que possam redimensionar a posição do colonizado na modernidade daqueles outros autores que, mais próximos do pós-estruturalismo, vão enfatizar os vínculos entre discurso e poder para modificar fronteiras culturais e buscar um lugar de enunciação pós-colonial.

do século XX, críticas à colonialidade emergem a partir de autores como Franz Fanon em um relevante momento de descolonização política no cenário internacional, e a bibliografia e rede de pensadores vêm se ampliando até os dias atuais.

Muitos pensadores contemporâneos entendem que a modernidade se inicia com os fenômenos europeus do Iluminismo, da Reforma Protestante e da Revolução Francesa. Entretanto, autores latino-americanos orientados pela noção descolonial assumem que a gênese da modernidade está em 1492, com a chegada dos espanhóis na América, primeiro momento e local de aplicação desse padrão de poder de vocação mundial (QUIJANO, 2005) e o conseqüente *encobrimento do outro* (DUSSEL, 1993).

Nas perspectivas críticas ora destacadas, a *modernização* imposta não traz contornos de transformação para melhoria, mas sim de ilusão. Ao analisar a modernidade, é importante ressaltar a relevância da história de sacrifícios justificados irracionalmente pelo processo civilizatório, numa modernização racional hegemônica pautada pela *falácia desenvolvimentista* (DUSSEL, 2005, p. 05). Isto porque compreender a modernidade em seu sentido mais amplo perpassaria tanto pela imposição da racionalidade instrumental ou da indústria como pela compreensão dos processos de colonização através da dominação violenta dos povos, das culturas, do gênero feminino e do ambiente. Tal compreensão não objetiva negar a razão moderna, mas sim evidenciar os elementos irracionais indispensáveis para a inauguração do período moderno, quais sejam: as violências do período colonial.

Mais especialmente, a *colonialidade do poder* representaria o modelo hegemônico de poder global instaurado desde o final do século XV e que articula raça e trabalho, espaço e gentes, de acordo com as necessidades do capital e para o benefício do homem branco europeu. A colonialidade do poder impediria a percepção de nossa própria experiência histórico-social e por vezes leva a admitir a perspectiva eurocêntrica como verdadeira (QUIJANO, 2005).

Esse movimento crítico mais contemporâneo no pensamento social tanto desvenda como coexiste às lutas identitárias que agregam indivíduos e grupos sociais. Considerando que o objeto de estudo são instituições participativas que incluem

também os sujeitos engajados nessas lutas, seus repertórios e referenciais, vale perceber que a complexificação da composição do estabelecimento de redes que articulam instituições formais e informais trazem consigo, muitas vezes, um potencial contra-hegemônico para ressignificar o que quer que esteja hegemonicamente constituído por moderno, desenvolvido ou civilizatório (SCHERER-WARREN, 2008).

Há diversas outras abordagens críticas⁹ ao desenvolvimento relevantes e mesmo oriundas da América Latina, tanto em direções como as da colonialidade/modernidade (ESCOBAR, 2005) como aquelas do *buen vivir* (MONOSALVAS, 2014). Para não estender ainda mais esse passeio conceitual, partimos desses meros alertas críticos às ideologias e estratégias de desenvolvimento *mainstream*, dando vazão à consideração dos efeitos de dominação, racialização, exclusão e a conformação de projetos culturais, políticos e sociais subordinados a interesses estrangeiros e economicistas que, em disputa com outros valores coletivos, têm força para orientar uma matriz cognitiva do que seja desenvolvimento.

4.3 Referenciais da ação pública

Também não é o caso de romantizar a participação social sob o risco de homogeneizar as intervenções e invisibilizar a disputa de diferentes valores presentes na própria sociedade civil. Muitos representantes externaram discursos retrógrados em oposição, por exemplo, ao paradigma dos DHESCA (Direitos Humanos, Econômicos,

⁹ Algumas das obras de Escobar (1993; 2005; 2011) inspiram chamar esse trecho da reflexão por desenvolvimentos *alternativos*. Para esse autor, o desenvolvimento estaria pautado em uma economia política da verdade, numa ordem de conhecimento e poder *expert*, e seria enfrentado em conhecimentos e práticas de movimentos sociais da Ásia, África e América Latina. Tais conhecimentos e práticas engendrariam um processo de deslocamento da centralidade do desenvolvimento, inclusive findando esse marco entre grupos específicos. Para esses últimos, mais que desenvolvimento e desenvolvimentos alternativos, haveria alternativas ao desenvolvimento – uma possibilidade de se falar em pós-desenvolvimento com outros termos e propósitos (ESCOBAR, 2011). Por estarmos tratando de instituições participativas e fóruns dialógicos com a participação de atores de Estado, consideramos os termos postos nas experiências estudadas para não tratarmos de tamanha ruptura. Serve-nos ao argumento, entretanto, a noção dos desenvolvimentos alternativos, que trazem consigo sentidos de transformação.

Sociais, Culturais e Ambientais), norte político para um número grande de entidades – por exemplo, aquelas filiadas à Associação Brasileira de ONG (Abong), à Plataforma DHESCA e ao Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH). Ou seja, ficou expressa uma falta de coesão ideológica dentro das organizações e redes que estavam representando a sociedade civil. O que é real e espelha a sociedade em toda a sua complexidade. A política é permeada por disputas e a discussão do PPA não seria diferente, pois envolve concepções muitas vezes opostas. Em certo momento, haverá necessidade de arbitragem e o governo terá de fazer opções políticas ao considerar as sugestões dadas no Fórum (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2011).

Ao discutir a ação pública, Pierre Muller (2013) dá ênfase ao que Lascoumes e Le Galès (2012) optaram chamar por representação. Entretanto, Muller 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; as *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.

Articulo aqui o referencial global à noção foucaultiana de regime de verdade. Foucault (2004) apresenta as relações entre saber e poder, considerando que há uma regência de enunciados encadeada, definindo o que pode ser considerado ou não enquanto aceitável. O que se chama por *verdade* seria o que se insere num conjunto de regras que distingue entre falso ou verdadeiro e atribui, ao segundo, efeitos de poder. Assim, vale a pena perceber que a verdade (ou, neste caso, o referencial global da ação pública) se apresenta como discurso científico e/ou institucional; está sujeita a uma constante incitação econômica e política; é objeto de difusão e consumo por meio de aparelhos de informação e educação; é produzida e transmitida sob o controle de aparelhos políticos e/ou econômicos; e é objeto de debate político e confronto social nas lutas por hegemonia.

Por sua vez, o referencial setorial é a representação de um setor, uma disciplina ou profissão. É o referencial setorial que define as fronteiras do setor, que são objetos de permanente conflito. É esse referencial setorial que está presente nas identidades fragmentárias, que levam, por exemplo, os relatores de um grupo de trabalho no Fórum Interconselhos a falarem mais de seus anseios específicos do que das discussões construídas na ocasião. Ou que embasa a assunção de atores governamentais sobre militantes e ativistas que não conhecem o orçamento, e por isso precisam se capacitar tecnicamente antes de discutir.

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 constrangimento, ora como elementos que conferem autonomia, já que é a mobilização dos recursos que permite realizar ou não mudanças de referencial.

Considerando o referencial global, o regime econômico e social e o regime de cidadania, Muller distingue entre quatro mudanças de ciclo de ação pública. Devido a essas mudanças de ciclo, não são operadas transformações radicais no seio da ação pública ainda que sejam, entretanto, reconfigurados o papel e o funcionamento das instituições. No quadro compartilhado a seguir, destaca-se a centralidade do regime econômico e social, que se refere aos seus efeitos na configuração do próprio modelo de desenvolvimento, correspondente ao que Muller chamou por ciclo de ação pública.

Quadro 11 – Ciclos de ação pública

	Regime econômico e social	Regime de cidadania	Referencial global
Ciclo liberal industrial	Capitalismo industrial	Cidadania de classe	Referencial do <i>laissez-faire</i>
Ciclo do Estado providência	Capitalismo organizado	Cidadania setorial	Referencial keynesiano
Ciclo do Estado empresa	Capitalismo financeiro	Cidadania individual	Referencial da <i>performance</i> pública
Ciclo da governança global	Capitalismo globalizado	Cidadania em rede	Referencial da Eficácia Global

Fonte: Traduzido de MULLER, 2013, p. 46.

Um dos limites da ação pública estaria em sua efetivação, muitas vezes restrita a políticas públicas setoriais (MULLER, 2013). Propõe-se que, em análises da ação pública, o chamado *eixo* transversal de determinadas políticas públicas seja reconhecido considerando seu *referencial* como dimensão ordenadora e que os seus mecanismos de concretização, ou melhor, de organização e regulação de seus sistemas de relação sejam chamados por *instrumento*.

4.3.1 O referencial híbrido

Sugerimos chamar o *referencial por híbrido*, e não setorial, para as insurgentes noções de desenvolvimento de articulações transversais *específicas e de baixa abrangência*. As ações transversais amplas teriam como cerne o *referencial global* do ciclo de ação pública, que pode ser compreendido como o sucesso de um processo de *mainstreaming* transnacional de um modelo de desenvolvimento (ou, conforme o quadro 11, de um regime econômico-social) cujo regime de verdade se explicita não apenas no discurso, mas especialmente nas ações governamentais.

O processo de produção da ação pública passa por interfaces entre Estado e sociedade e, no caso da ação transversal brasileira, por ambientes tais como o Fórum Interconselhos, os conselhos de políticas públicas e mesmo comissões ou grupos de trabalho governamentais voltados a lidar com a complexidade dos problemas públicos. Nessas redes, são constituídos referenciais híbridos de sentidos que podem ser divergentes do referencial global. Quando divergentes, compõem um enfrentamento à hegemonia no seio de seu próprio intento de consolidação – o que traz consequências tanto sobre a instância observada como com relação às políticas públicas produzidas pelo Estado.

E, apesar de os atores em interação por vezes compartilharem discursos e trajetórias de militância, o constrangimento das possibilidades de ação passa por restrições de recursos e por instrumentos inefetivos para a viabilização das orientações oriundas de instituições participativas sobre as políticas públicas. Os nexos entre a gestão e as ações ficam, assim, comprometidos. Tal quadro pode ser desvelado ao compreender que o discurso e o referencial híbrido são menos relevantes para a orientação de ações do que a matriz cognitiva global.

Nos processos participativos, os atores atuam sobre a estrutura para responder aos sentidos mais pujantes do regime econômico-social vigente. Compreender a lógica da eficiência, da eficácia e a minoração do Estado como centrais para o referencial global é uma pista para analisar o cerne dos constrangimentos à ação

pública orientada para a mudança dos sentidos hegemônicos, de conflitos e, inclusive, dos percalços enfrentados por instituições participativas que não apenas *são produzidas por* como também *produzem* referenciais híbridos. Essa hibridação, em vez de corresponder à relação entre referencial global e setorial, corresponde à mistura entre os referenciais setoriais dos atores que compõem as interfaces estudadas.

Para pensar mais especialmente o caso discutido com um dos servidores públicos entrevistados (2016), relembro que “*a palavra desenvolvimento pode ter diversas leituras, ela é polissêmica*”. E acrescento a percepção de que o que é chamado por desenvolvimento é tão polissêmico quanto móvel e permeável. Desenvolvimento é metamórfico, é situacional, é híbrido. E o sentido do que pode ser compreendido por desenvolvimento é fruto de ação coletiva. Mais especificamente, considero a participação dos atores do Estado em um processo de planejamento orientador de sentidos ao desenvolvimento durante um período determinado, como no caso discutido, falo em um resultado da *ação pública*.

Inscrever nesta reflexão a compreensão sobre o que seja hibridação pode ser interessante para a construção ora empreendida. Compreendemos, com Boaventura Santos (2008), que há uma pluralidade de projetos coletivos e, para torná-los possíveis em suas realizações, menos que uma obediência a uma implantação hierárquica ou a uma teoria geral de transformação social, haveria, sim, esforços de aproximação e construções de laços. Tomo, neste estudo, o conceito de hibridação como a atração de limites “para um campo argumentativo¹⁰ que nenhum deles, em separado, possa definir exaustivamente. Esta incompletude torna

¹⁰ Já que, durante as reuniões, a ministra do planejamento esteve preocupada com a *linguagem* do documento que produziam no Fórum, pareceu-nos interessante enveredar, ainda que brevemente, sobre noções que tomam em conta o campo argumentativo e a produção discursiva (conforme já destacado), a então ministra apontou que “*nós estamos trabalhando [...] para que ele [o PPA] tenha uma linguagem mais acessível – porque a sociedade só pode acompanhar se ele for um instrumento mais acessível. Que ele saia da lógica do dinheiro, do orçamento, para um mundo dos resultados, daquilo que a gente quer alcançar; e que ele permita o efetivo monitoramento. Então, o PPA muda o foco do dia a dia da gestão para as mudanças da vida da sociedade*” (FÓRUM PPA, 2011a).

os limites vulneráveis à ideia dos seus próprios limites e abertos à possibilidade de interpenetração e combinação com outros” (SANTOS, 2001, p. 356).

Tal interpenetração e a combinação entre diferentes valores, princípios e lógicas pode ser um importante elemento para a análise da construção de discursos e repertórios de ação durante os eventos estudados, que agregaram enorme diversidade de atores e referenciais. Ressalto, com o autor, a importância da consciência da relação de poder que intervém na hibridação e a necessidade de investigar quem hibrida quem (SANTOS, 2008), o que e com quais objetivos.

Somo a esta reflexão as ponderações de mais um autor que se preocupa com o que chamo por hibridação. Homi Bhabha, autor indiano, é conhecido como um dos precursores dos estudos pós-coloniais e se preocupa com o que ele prefere chamar por *hibridismos culturais*. Esses hibridismos insurgiriam durante transformações históricas, como lógicas de articulação e negociação nas quais minorias participam (BHABHA, 1998, p. 21). Bhabha demonstra que os *vencedores* da dialética colonial precisam estruturar um discurso de autoridade para viabilizar processos de dominação e que este discurso é frágil. Em nossa discussão, aproximo a linguagem de dominação àquela do economicismo do desenvolvimento em sua versão *mainstream*.

Para o autor, as reinscrições e negociações intersubjetivas podem gerar novos sentidos. Em sua perspectiva, o hibridismo considera o intervalo vazio do terceiro espaço: o discurso dá passagem a um hiato, a um espaço que não pertence nem a si nem ao outro. É no espaço vazio entre a língua e a sua realização concreta que Bhabha observa que o subalterno pode “capitalizar a inconsistência simbólica dominante a seu favor e devolver o caráter híbrido, precário, frágil dessa ordem que se apresenta como autoridade incontestada, legítima, superior, constante, imutável” (CARVALHO, 2001, p. 125).

A pretensão de hegemonia do enunciado, nos dizeres de Bhabha, pode ser acompanhada por uma imediata negociação de significado. O que está em jogo, de fato, é a luta pelo controle da narrativa histórica: são as tentativas do dominador de silenciar outras versões e as estratégias subalternas para desmascarar a versão dominante que se pretende fixar como verdadeira (BHABHA, 1998;

COSTA, 2006; CARVALHO, 2001). Assim, Bhabha teoriza sobre a construção de discursos híbridos formulados através da negociação, que é capaz de articular elementos antagônicos. A repetida negociação, realizada por movimentos sociais ou em instituições participativas, por exemplo, possibilitaria articular questões tidas como contraditórias para atingir a objetivos políticos distintos daqueles dominantes.

Sem a expectativa de combinar as noções de Santos às de Bhabha, entendemos que ambas incentivam e estimulam *insights* para a compreensão da existência de um *referencial híbrido da ação pública*, que é decorrente de processos de recombinação, articulação, negociação e reinscrição entre o que Muller nomeia por referenciais setoriais. Esse referencial se exprime na transformação de símbolos que se propagam via discursos e ações formais e informais. Essa passagem sobre o que entendemos por *referencial híbrido* é basilar para a compreensão dos instrumentos de ação pública transversal e participativa, uma vez que os instrumentos não são neutros e portam consigo os sentidos impressos pelos atores que os conformaram.

4.4 Desenvolvimento participativo: entre sentidos e meios

Acho que nós temos muito a debater, muito a construir, e nós temos que vivenciar realmente, aprofundar cada vez mais esse nosso papel da construção de nosso país, esse nosso papel de construir o desenvolvimento fortalecendo a nossa democracia e a nossa participação (MILITANTE DA CENTRAL ÚNICA DE TRABALHADORES (CUT) NO FI, PARTICIPA BRASIL, 2015b).

Ao dialogar sobre desenvolvimentos *mainstream* e alternativos, começa-se a discernir, a partir da noção de referencial, os marcos cognitivos possíveis, reconhecendo a polissemia e as movimentações múltiplas de seus sentidos. Percebemos, entretanto, que há meios que constroem e oportunizam essa movimentação de

sentidos e consecutivas ações. Se os sentidos do desenvolvimento encontram marco conceitual no conceito de referencial da ação pública, em suas representações sociais ou marcos cognitivos, os meios de promover desenvolvimento, por sua vez, encontram suporte conceitual na compreensão dos processos da ação pública. Saímos, então, da noção de desenvolvimento enquanto conteúdo e passamos a discutir suas *dinâmicas, instrumentos, dispositivos e ferramentas* de viabilização.

Ao pensar em instrumentos que arquitetam, justamente, o propósito do desenvolvimento, fala-se muito especialmente dos procedimentos de reuniões e de produção de dados orientadores de ações coletivas. Igualmente, é conveniente falar de metodologias promotoras de processos participativos de desenvolvimento. Ou melhor, de desenvolvimento participativo, tais quais aquelas metodologias que emolduraram o Fórum Interconselhos.

Há inúmeros esforços intelectuais em torno de um conceito de desenvolvimento participativo. Em geral, as discussões sobre os meios de promoção do desenvolvimento participativo e sentidos, ou referenciais do desenvolvimento, misturam-se. Para discutir os processos de desenvolvimento participativo, há acadêmicos que transcendem as segmentações artificiais entre local e nacional, e as restrições ao conjunto de atores apenas aos estatais, e aferem críticas a cada um desses atores e processos. Apresentaremos resumidamente os lineamentos de Chambers (1994, 1997), Oommen (1998), Abraham e Plateau (2004) e Pieterse (2001, 2001a) sobre desenvolvimento participativo para, finalmente, trazer nossa contribuição desde o marco da ação pública.

Em Robert Chambers, acadêmico e ativista britânico, encontra-se um forte *advocate* de um desenvolvimento de caráter participativo, descentralizado e que considera as múltiplas dimensões das privações (estas, oriundas de um sistema-mundo que as perpetuam). Em 1994, Chambers redigiu uma crítica ao modelo dos projetos internacionais de desenvolvimento em curso para a Cúpula do Desenvolvimento Social do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), configurando ali uma primeira versão de seu conhecido trabalho *Whose reality counts? Putting the first last*, de 1997. Chambers se preocupa com uma supremacia

do pensamento economicista sobre o desenvolvimento e afirma que o termo deveria significar mudança positiva na vida das pessoas. O autor observa metodologias participativas locais e pesquisas etnográficas para considerar que temas tais como emprego e renda, bastante focados pelas agências internacionais e seus profissionais oriundos do hemisfério Norte, não seriam prioridades entre os recipiendários de projetos de desenvolvimento tanto quanto seriam questões de saúde ou tempo de dedicação à família e à comunidade. Os recipiendários não deveriam ser considerados *outros*, pobres estandardizados, desempoderados ou objetos do desenvolvimento, mas sim pessoas com sentidos próprios de valores, prioridades, saberes, experiências, necessidades e vontades.

Por isso, o autor defende que os processos participativos (que já estariam em curso em projetos de desenvolvimento mesmo antes da década de 1990) devem ter um caráter mais qualitativo que quantitativo, e exigem deslocamento da posição dos profissionais do desenvolvimento de implementadores do restrito e pseudouniversal crescimento econômico como fim em si mesmo para um papel de mediadores do desenvolvimento social, sem distorcer a complexa diversidade das realidades dos povos do sul. Vale apresentar que a versão de Chambers (1994) para desenvolvimento social representaria “bem-estar individual e comunitário e autonomia em uma sociedade integrada, equitativa e justa”.

Outro autor, o sociólogo indiano Koshy Oommen, em 1998, considerou que o desenvolvimento, na década de 1990, esteve pautado por processos autônomos, *bottom-up*, que caracterizavam o desenvolvimento participativo como o paradigma daquele momento. Oommen afirmou que estaríamos presenciando a emergência de uma sociedade participativa e que, nesta composição, mecanismos societais insurgiriam para superar as múltiplas privações sofridas pelas vítimas dos processos de dominação e desigualdade, e teriam como cernes a promoção de uma qualidade de vida digna via superação da discriminação, da exploração e da opressão. Para Oommen, que interpreta os propósitos liberais como falidos, o paradigma anterior de desenvolvimento (que teria sido definido em função de capital e tecnologia)

estaria em vias de ser superado por um paradigma pautado na ação coletiva, cujos elementos mais críticos seriam a mobilização e o protesto. O cenário apresentado por ele tem no protesto e na mobilização os instrumentos moderadores da hegemonia do capital, também determinantes das escolhas de tecnologias. Entretanto, como se vê a seguir, a noção de desenvolvimento participativo em curso tem se colocado como condicionante de financiamentos de projetos que estimulam a perpetuação do sistema dominante, não necessariamente com um viés emancipatório ou orientador de processos democratizantes – como bem traz a crítica propositiva de Chambers.

Recentemente, autores preocupados com o desenvolvimento participativo vêm apontando que não apenas as instituições internacionais têm limites em suas concepções de desenvolvimento, como também os processos de implementação observam desafios junto a parceiros em comunidades tradicionais. Abraham e Plateau (2004), acadêmicos e funcionários de instituições internacionais voltadas ao desenvolvimento, apontam que pretensos projetos de desenvolvimento participativo entre instituições internacionais e comunidades tradicionais, além de lidarem com resistência a mudanças, muitas vezes passam pela escolha de lideranças que reforçam assimetrias locais, configurando patronagem, fortalecimento de elites e autoritarismos. Se, por um lado, a reflexão dos autores desmistifica uma romantização de comunidades tradicionais, por outro, sutilmente aponta para uma noção de desenvolvimento como um vir a ser mimético dos modelos de Estado-nação centrais, e se mantém pautada por aspectos economicistas, tais como os de eficiência e de geração de renda, mesmo nos primeiros anos do século XXI e entre intelectuais afinados e experientes com o projeto participativo e descentralizado.

E, dando centralidade ao cenário contemporâneo de aceleração dos processos de globalização, Pieterse (2001, p. 24) discute as imbricações entre a globalização e a ação coletiva. Entre diversos projetos de desenvolvimento em curso, um deles é o do desenvolvimento global (*developmental globalism*), orientado por instituições internacionais tais como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Aliás, haveria duas noções *mainstream*

de desenvolvimento em concorrência, de acordo com este autor: a de Washington, das instituições financeiras pautadas pelo Consenso de Washington; e a de Nova York, representada pelas agências das Nações Unidas.

Para ele, é abismal o *gap* entre instituições tais quais a Organização Mundial do Comércio e o Banco Mundial com relação a outras, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) – todas elas deficitárias em termos democráticos, mas, principalmente, portadoras de projetos díspares.

Pieterse vai além do referencial *mainstream* economicista, mas não o esfacela. De fato, enuncia que a lógica de insurgência do desenvolvimento participativo derivaria dessas relações iniciais entre instituições internacionais e organizações locais, em geral sob forte hegemonia das primeiras. Vale, por exemplo, considerar discursos institucionais do próprio Banco Mundial para corroborar a percepção do autor: “há evidências significativas de que a participação pode, em várias circunstâncias, melhorar a qualidade, a efetividade e a sustentabilidade de projetos, e fortalecer o senso de posse e compromisso de governos e parceiros”¹¹ (BANCO MUNDIAL, 1994 *apud* RAO; WALTON 2004, tradução nossa).

O impasse das relações entre o internacional e local no processo de implementação do projeto neoliberal de *developmental globalism*, ajustado especialmente pelos interesses dos detentores do capital financeiro e repercutido por instituições governamentais nacionais, poderia encontrar como antítese uma articulação também internacional, democrática e democratizante. Os déficits democráticos não estariam presentes apenas na escala local ou nacional. Assim, conforme Pieterse (1998, 2001), a participação local não daria conta das lutas altermundistas: essas lutas, sim, podem fazer frente a um projeto de desenvolvimento restrito ao crescimento econômico. O autor considera também que o conceito de desenvolvimento é metamórfico e

¹¹ “There is significant evidence that participation can in many circumstances improve the quality, effectiveness and sustainability of projects, and strengthen ownership and commitment of government and stakeholders.”

que, mediante reivindicações de desenvolvimentos alternativos, as próprias noções *mainstream* de desenvolvimento se transformariam para abarcar novas demandas.

Movimentos sociais podem atuar como uma força ativa translocal e transnacional: “a ação coletiva com relação à globalização é moldada pela globalização como processo, reflete subjetividades particulares em relação à globalização, se posiciona em relação à globalização em andamento e, implícita ou explicitamente, envolve um projeto” (PIETERSE, 2001). Com tais enlaces e características, a maior efetividade dos movimentos sociais estaria na deslegitimação de discursos particulares e trajetórias de ação (voltadas ao neoliberalismo, por exemplo) para legitimar alternativas.

Considerando discussões próximas às que expusemos no debate anterior sobre desenvolvimentos alternativos, Pieterse explica que os sentidos de ressignificação (e [des]legitimação) de discursos capitaneados por movimentos sociais e intelectuais, no sentido da construção de alternativas ao desenvolvimento e a desenvolvimentos alternativos, já teriam levado, por exemplo, à incorporação da agenda ambiental e à agregação de práticas participativas por poderosas instituições voltadas ao desenvolvimento. Faltaria, então, qualificar esse processo de metamorfose do desenvolvimento para transformá-lo num desenvolvimento reflexivo que, de acordo com o autor, questionaria os efeitos colaterais da modernidade e da modernização, bem como uma cultura política tecnocrática (e despolitizante). A noção de desenvolvimento reflexivo, Pieterse defende, teria orientação crítica e democrática, considerando a participação política para além de seu aspecto metodológico.

Assim, se percebemos que desenvolvimento é uma das “mais antigas e mais poderosas de todas as ideias ocidentais” (HETTNE, 1990, p. 39), reconhecemos que os modelos hegemônicos de desenvolvimento trazem consigo o ímpeto da exclusão de modelos diferentes. Nessa direção, o desenvolvimento participativo discutido pelos autores não se faria presente apenas nos contrapontos, como especialmente nos elementos do pensamento hegemônico (ou do referencial global) – criando sentidos de envolvimento e responsabilidade com projetos hegemônicos sem levar os atores a questionarem sobre *fazer parte do quê*.

Com os autores, reconhecemos a origem da discussão sobre desenvolvimento participativo no seio de uma leve metamorfose do sentido do desenvolvimento em sua orientação hegemônica – referendada inclusive por instituições internacionais, como o Banco Mundial, autoras dos vetores de desenvolvimento *mainstream*. Aproveito mais uma vez as concepções de hibridização e subalternidade previamente discutidas para, daqui em diante, reconhecer a possibilidade de construir e encontrar ambientes deliberativos voltados ao projeto de desenvolvimento como passíveis de construção de projetos de contra-hegemonias.

É um dos gestores que atuou na SG/PR que estimula a pensar a respeito da dimensão organizacional do cenário empírico destacado neste capítulo, emblemático de transformações não apenas na dimensão dos valores, mas também da própria operacionalização da promoção de políticas para o desenvolvimento:

Do ponto de vista de uma cultura organizacional, para mim, o Fórum Interconselhos já marca uma mudança. Uma reação a essa excessiva fragmentação que a gente vê nas políticas públicas brasileiras. Você comentou muito sobre transversalidade, mas eu acho que tem um outro conceito de gestão pública que ajuda a entender o que é o Fórum e o que ele representa nesse universo de políticas fragmentadas, que é o conceito de rede. Acho que o Fórum representou uma tentativa concreta, real, perceptível, mensurável, de adotar mecanismos de rede para a solução de problemas de coordenação (SERVIDOR PÚBLICO ENTREVISTADO, 2016).

Nos vídeos e entrevistas, é frequente a qualificação do PPA e da arena participativa enquanto transversais e promotores do desenvolvimento. É por isso que o próprio objeto nos incentiva a aproximar os conceitos de desenvolvimento e transversalidade. Para destacarmos apenas alguns excertos, na primeira reunião, ao explicar a metodologia dos trabalhos, a servidora instruiu: “devemos discutir as questões de intersetorialidade e transversalidade desse plano plurianual. Então, cada grupo vai ter um facilitador que vai coordenar os trabalhos e a gente convocará essa reflexão por eixo no debate em plenária” (FÓRUM PPA, 2011a). No apelo da

conselheira do Conselho Nacional de Política Cultural, “cultura tem que ser vista como elemento transversal a todas as ações programáticas” (FÓRUM PPA, 2011a).

Para outro servidor,

Nós estamos repetindo a lógica do PPA passado, entendendo que ele trouxe uma série de vantagens principalmente na lógica das ações transversais, ele permitiu que a gente não pensasse mais o planejamento governamental somente a partir de ministérios, ele permitiu pensar por temas, e nos temas envolverem mais de um ministério. [...] Temos muito a aprender no âmbito da transversalidade das políticas e o PPA é uma dessas tentativas da gente forçar esse processo (SECRETÁRIO GILSON BITTENCOURT, PARTICIPA BRASIL, 2015b).

Ou, na demanda de mais uma militante,

a questão de gênero é transversal – porque nós estamos em absolutamente todas as áreas da vida social como a gente pôde perceber, inclusive, pelos relatos aqui. Seria, portanto, mais justo, mais econômico e mais nítido que se acrescentasse uma diretriz específica que proponha fazer um diagnóstico das demandas das mulheres em sua diversidade e especificidade (FEMINISTA CONSELHEIRA DO CNDM, PARTICIPA BRASIL, 2015a).

E essa lógica vinha acompanhada da percepção de construção do desenvolvimento, conforme estabelecemos nos itens anteriores. Com o ministro, que se preocupava em justificar ajustes econômicos,

Nós estamos em uma fase de ajuste para enfrentar a economia mundial, a nossa própria economia, as mudanças das demandas da sociedade [...] O ajuste é temporário. A direção e o projeto de desenvolvimento continuam os mesmos: o projeto de desenvolvimento para todos, um projeto de desenvolvimento de erradicação da miséria e geração de igualdade de oportunidade. Um projeto de desenvolvimento com inclusão social. [...] E agora estamos em uma fase em que o nosso desafio é consolidar as conquistas dos últimos anos, diante dessa mudança de contexto nacional e internacional,

diante de uma nova realidade da sociedade brasileira. [...] Acho que a gente consegue acertar muito porque a gente ouve bastante gente. Tem coisas que a gente não vai concordar e não vai chegar a um denominador comum, e tem coisas que a gente vai concordar. E esse processo é o que dá a estabilidade, é o que dá a garantia de sucesso (MINISTRO NELSON BARBOSA, PARTICIPA BRASIL, 2015a).

Com a repercussão das ênfases presentes no caso estudado, não queremos dizer que desenvolvimento é transversal, mas sim que processos de desenvolvimento observam dinâmicas transversais. Isso esteve presente mais nas falas de gestores, para quem o *transversal* geralmente se relacionaria com modos mais gerais de interação e organização da ação, do que nas falas de militantes, para quem o *transversal* geralmente teria a ver com os cerne ou objetivos da orientação da ação, conforme apresentado sobre as questões culturais, da criança e do adolescente e da deficiência física. São exemplos desses sentidos mais organizacionais a ideia de um ex-coordenador da SG/PR, que “resumiria assim: quando um determinado segmento, uma determinada política pública se vê em outra política pública, ou em outro segmento, eu acho que há transversalidade” (SERVIDOR PÚBLICO DA SG/PR II, 2016), ou para um servidor do MP (em entrevista, 2016), que explica sobre o início das agendas transversais:

E assim que a gente estava elaborando o projeto de lei do PPA, então isso ainda era em 2011, a gente também fez questão de procurar fazer uma multisetorialidade, uma transversalidade nos programas, e a gente percebeu que a gente poderia fazer uma seleção, por públicos ou por temas, de tudo aquilo que estaria no PPA voltado pra aquele público, direta ou indiretamente.

Desenvolvimento, entretanto, esteve proposto como vir a ser, o sentido das ações, seja quem fosse que o enunciasse. É no marco da noção de *desenvolvimento participativo* semelhante à de Oommen (1998) como uma espécie de referencial setorial que os atores governamentais envolvidos na produção do Fórum Interconselhos e atores não governamentais se encontram: numa confiança de que os

mecanismos de diálogo socioestatais fossem voltados a promover uma qualidade de vida digna, vias para a superação de processos de dominação e desigualdade.

De certa forma, os Fóruns Interconselhos tomaram em conta a incorporação de múltiplos atores, com diferentes pontos de vista, in(ter)dependentes, com objetivos compartilhados, regras pactuadas, em processos de confiança, com lógicas transparentes.¹² Entretanto, essas regras eram mais fluidas e frágeis, apresentando-se como mais próximas de *performances* interacionais do que de instrumentos de ação sustentados por modelo de regulação. A fragilidade tem a ver com o fato de os procedimentos organizatórios serem reacordados a cada encontro, já que a instância não tinha cristalização formal, tal como têm os conselhos nacionais.

É a objetivos compartilhados e negociados que os atores da sociedade civil no Fórum Interconselhos comumente se referem quando vão enunciar suas compreensões sobre transversalidade. E é à pactuação desses objetivos que, quando transformam elementos setoriais em novos, chamo por referenciais híbridos – esses, ávidos por se propagarem.

Em altíssimo grau de complexidade, maior do que em qualquer outra experiência discutida neste estudo, encontra-se nos propósitos do Fórum Interconselhos uma tentativa dinâmica transversal e organização em rede abrangente e ousada. Mais na proposta que na efetivação – conforme vimos na concepção de critérios de dialogismo das dimensões dos fóruns híbridos e de seus instrumentos de ação pública, no capítulo anterior.

O modelo de rede, por exemplo, esteve posto em circunstâncias de GT, mas, em outros momentos, obedeceu à orientação e ao protagonismo do MP na orientação do conteúdo das discussões, e da SG junto ao MP na condução dos processos metodológicos. Ainda assim, o intento de construção de novos marcos de monitoramento e de conteúdo para os PPAs foram porosos a temáticas, diretrizes, objetivos, ações e iniciativas societárias, criando um ambiente propício às possibilidades de construção tanto dos novos laços como de referenciais híbridos e novos referenciais setoriais.

¹² Conforme a aproximação entre os conceitos de dinâmica transversal de Brugué, Canal e Payá (2015) e de fóruns híbridos de Callon, Lascoumes e Barthe (2009), discutidos no segundo capítulo.

Esse é o mais interessante atributo de fóruns complexos como o Interconselhos, que trouxe consigo o ímpeto do encontro e da construção de novos marcos para a ação pública rumo ao desenvolvimento. A oportunidade de encontro entre atores comprometidos com suas questões identitárias, por marcos de desigualdade e de diferença, permitiram-lhes não apenas *assistir* à exposição de um plano plurianual, mas também encontrar militantes com motivações, interesses e racionalidades distintas. Tal como um referencial setorial de uma associação profissional que, por exemplo, demonstra-se a partir das trajetórias específicas de trabalhadores, o referencial setorial de grupos de ativistas concerne às suas trajetórias de lutas. O encontro oportunizado permitiu a viabilização de propósitos de reconhecimento, da criação de novos elos difusos para hibridação de referenciais, de plataformas mútuas (como no caso da exemplificada diretriz sobre segurança alimentar e nutricional) e, mais especialmente, nas inúmeras contestações de representantes conselhistas com respeito ao referencial global replicado nos sentidos de desenvolvimento *mainstream* presentes nos projetos de PPA.

E constam entre os limites da instância justamente os mesmos limites encontrados nas discussões sobre *desenvolvimento participativo*: a expressão e a arena repercutem propósitos de instituições internacionais portadoras de projetos díspares, podendo vincular os atores engajados com valores transformadores a um envolvimento institucional de sentidos opostos aos quais militam.

Epílogo

Enlaces da ação transversal em fóruns híbridos brasileiros no contexto da crise política

Mesmo em circunstância de crise, há processos interacionais que se mantêm assinalando, se não para a viabilização, ao menos para a orientação de ações públicas simultaneamente transversais e participativas. As instâncias observadas podem ser caracterizadas por fóruns híbridos e suas dinâmicas podem ser qualificadas por transversais. É assim que denoto que, ao mesmo tempo que os fóruns híbridos são transversais, as ações públicas transversais democráticas requerem fóruns híbridos e seus instrumentos dialógicos. Dessa forma, qualificamos os Conselhos, as Conferências e o Fórum Interconselhos como espaços dialógicos procedimentalizados de definição de problemas, referenciais, demandas sociais e da produção de normas sociotécnicas (tais como resoluções, agendas, recomendações e moções) que se pretendem guias de intervenções estatais.

As ações públicas transversais e participativas promovidas no CNS, CNDH, Conama e no Fórum Interconselhos têm especificidades e complexidades próprias. O CNS e o CNDH, ainda que apresentem diferenças tais como a menor diversidade de atores governamentais no primeiro e uma racionalidade jurídica preponderante no segundo, assemelham-se devido ao senso de paridade compartilhado entre os conselheiros, à frequente repetição de interações e aos modos plurais de articulação com atores externos aos conselhos. No Conama, a dinâmica interinstitucional da arena tem suas peculiaridades. Na análise dos critérios de dialogismo, é a relevância da *expertise* e a disparidade participativa que despontam como elementos que o distingue dos demais conselhos estudados.

Os processos de instrumentação que viabilizam as interações têm como sustentáculo regimentos internos. Essas normas sociotécnicas relevantes, metainstrumentos de ação, explicitam as três dimensões constitutivas de dispositivos da ação pública: são, em si mesmos, *substratos técnicos* conformadores 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.

A conformação das instâncias propostas no instrumento *regimento interno*, na consideração de critérios mais ou menos dialógicos, reverbera para a qualidade da instrumentação das dinâmicas transversais realizadas nos fóruns. A definição de quem pode ser porta-voz desses fóruns é esboçada nos regimentos e pode trazer consigo o ímpeto da vocalização de demandas geralmente silenciadas. Nessas interações pretendidas para reorientação da ação pública, outras resoluções para além das regimentais importam para estabelecer qualidade e abrangência às iniciativas conselhistas. Os processos transversais dos conselhos tiveram como práticas da tessitura de seus nexos o encontro de múltiplos porta-vozes na produção de atos públicos, documentos conjuntos, ida a *loci* exigentes de atenção pública (caso das missões do CNDH), o convite a atores externos aos conselhos e a participação em eventos e fóruns atendendo a convites.

Por sua vez, os repertórios de interação mobilizados para o Fórum Interconselhos, em seus propósitos de orientação (mais do que na proposta de monitoramento) do PPA e em seu intento de promover, a cada reunião, um encontro plural, eram mobilizados em uma instância que trazia consigo um dimensionamento ainda mais complexo do que possa ser o transversal. Ali, conectavam-se as múltiplas vozes de representantes da sociedade civil, produtores de referenciais híbridos, aos atores governamentais, responsáveis por planejar e orientar o projeto de desenvolvimento nacional durante quatro anos.

Nos contornos dos objetos desta pesquisa, confirma-se quão frutífera é a consideração da dialógica para os instrumentos de fóruns híbridos. A dialógica é interacional, é comunicacional, é organizativa. E ela não exclui o conflito: os instrumentos dialógicos tiveram como ponto de partida a controvérsia, são examinados pela

qualidade dos encontros, pela diversidade de atores, pelo estabelecimento de interações frequentes, por regras claras e pela possibilidade de os atores confirmarem que seus pontos de vista foram considerados. Transcende-se, assim, ao caráter relacional das arenas. E naqueles fóruns, os procedimentos dialógicos podiam produzir tanto sentidos que ressemantizam o desenvolvimento para incluir sentidos de justiça social como consideravam relações de reconhecimento nas práticas multiatoriais. Essa produção do reconhecimento exige práticas transversais de atores dispostos a se preocuparem com algo para além de seus próprios projetos.

A pesquisa observa que a conexão entre *múltiplos temas* identitários de interesse (em geral destacada pelos representantes da sociedade civil), o senso de *convergência* de questões (para os representantes de governo) e a *lógica organizacional complexa* (percebida pelos burocratas) congregam em si as dimensões da ação pública transversal. Esses sentidos são fluidos e se misturam tanto nas vozes dos atores como no forjar dos dispositivos e estratégias interacionais. Ao pensar novamente em termos de dimensões instrumentais, o estudo reforça que os múltiplos temas que convergem nos fóruns participativos são passíveis de análise por sua *filosofia de gestão* e *substratos técnicos* que os subjazem, enquanto a lógica complexa se revela na dimensão do *modelo organizacional*.

Ao analisar de que maneira repertórios interacionais e instrumentos de ação pública dinamizaram a instrumentação de processos conselhistas complexos, foi possível compreender como pautas multidimensionais são mobilizadas, tal como foram os casos do desastre de Mariana (MG) ou do aumento de casos de microcefalia relacionado ao *zika vírus*. As rotinas de tratamento das questões públicas complexas nos conselhos nacionais se referem à inclusão de tema como pauta na reunião de plenária; à discussão da pauta, com possibilidade de convite para ator externo ao conselho apresentar o tema; e ao delineamento de estratégias de incidência, de caráter interacional informal e/ou de caráter documental mais formal. Nas três instâncias conselhistas, esse complexo arranjo de instrumentação da ação

pública está fundamentado por procedimentos que, quando têm critérios dialógicos, estimulam o caráter transversal e participativo.

A noção de que a transversalidade é *situacional* se relaciona intimamente ao projeto de Estado que está compartilhado pelos atores políticos e transborda para as arenas socioestatais. Essa percepção da relevância dos dispositivos discursivos, dos sentidos que podem ser mobilizados e da pujança das táticas (ou instrumentos) de governo para a promoção da ação pública transversal permite compreender melhor o ziguezague da coprodução da ação pública e (a falta de) atravessamentos socioestatais na conjuntura contemporânea.

Em novembro de 2015, um manifesto de cinco conselhos nacionais enunciava seus posicionamentos e alertava para que a população fizesse “frente à atual onda conservadora, que ameaça direitos conquistados, tenta impedir ou retroceder avanços sociais e que coloca em risco a própria democracia”.¹ Em abril do ano seguinte, com respeito aos processos de impedimento da presidenta da República na Câmara dos Deputados, quatro conselhos e duas comissões nacionais² conclamaram em manifesto que “aprovar esse pedido de *impeachment* significa escrever na história um episódio de golpe, significa abrir um precedente para que o direito de presunção de inocência seja determinado pela opinião pública e não pela lei”. Para os signatários do manifesto, importava pleitear a “defesa da cidadania, da democracia e da participação social, recusando quaisquer movimentos que representem ameaças a direitos ou retrocessos em progressos sociais”. Em junho, após o afastamento da presidenta, uma carta³ de dez conselheiras da sociedade civil do

¹ Conforme Anexo E. Foram signatários o CNS, o Conselho Nacional de Assistência Social, o Conselho das Cidades, o CNDH e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar.

² Conforme Anexo C. Foram signatários o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, o Conselho Nacional de Assistência Social e a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais.

³ Conforme Anexo B. Foram signatárias as então conselheiras do CNDM, duas delas assinadas por seus notórios conhecimentos das questões de Gênero, e as demais representantes da Articulação de

Conselho Nacional de Direitos da Mulher enunciou mais um manifesto. No documento, elas renunciaram por não reconhecerem

o governo provisório por considerá-lo ilegítimo, resultado de uma coalizão de forças políticas que chega ao poder por meio de um golpe parlamentar-jurídico-midiático, levando ao afastamento temporário da presidenta Dilma, eleita pelo voto popular, configurando um ataque à institucionalidade democrática. Desde que assumiu o poder, este governo interino e ilegítimo vem cumprindo um programa ultraliberal, que requeita boa parte do programa eleitoral da coalizão derrotada nas últimas eleições presidenciais, e promove, de maneira ilegítima, mudanças ministeriais que representam uma brutal desestruturação de políticas públicas voltadas para a garantia de direitos, sinalizando o aprofundamento de retrocessos nas políticas de educação, seguridade social, de promoção da igualdade racial e nas políticas públicas para as mulheres, começando pelo desmonte da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Os posicionamentos estavam marcados pelo receio de retrocessos. Ainda que nem sempre tenham sido viabilizados, os resultados possíveis da ação pública de conselhos, referentes à propagação de seus referenciais de ação, relacionam-se a um projeto político democratizante que esteve em curso no governo federal entre 2003 e 2016 e que, por esses conselheiros, foi percebido como um projeto em risco. Em agosto de 2016, a presidenta eleita foi definitivamente afastada de seu cargo pelos senadores, 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 ainda não estão claros.

Mantidos em curso pelo governo Temer, os fóruns híbridos conselhistas (e os representantes da sociedade civil que ali permaneceram) tentam fazer uso de suas prerrogativas para se posicionarem e proliferarem suas críticas às restrições impostas

Mulheres Brasileiras, da Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras, da Marcha Mundial das Mulheres, da Rede Mulher e Mídia e da Rede Economia.

pelos poderes executivo e legislativo. Foi emblemático o caso do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) para um teto de gastos públicos, que limita o investimento em políticas públicas durante vinte anos. Conforme a análise de atas, a PEC 241/16⁴ impulsionou repertórios de interação pelo CNS e pelo CNDH: o primeiro realizou ato público, documento de manifesto entregue a autoridades e divulgado à população, e reuniões com deputados e procuradores-gerais; e o segundo encaminhou manifestação ao Congresso Nacional e até mesmo formulou nota técnica que sustenta o repúdio à medida. Apesar dos esforços de instrumentação para incidência política pelos atores conselhistas (predominantemente, por aqueles representantes da sociedade civil), a Emenda Constitucional de número 95 foi aprovada em dezembro de 2016.

Por sua vez, a reunião do Fórum Interconselhos de 2017 para o monitoramento do PPA, após a abrupta mudança de governo, não teve o caráter dialógico constitutivo das dinâmicas que o precederam. Até 2016, o Fórum era uma espécie de arena promotora de um amplo pacto sociopolítico. A instância foi mencionada por militantes preocupados com a conjuntura política posta e seus efeitos na Política Nacional de Economia Solidária, que eles tomaram por avanço posto no PPA 2016-2019 (BRASIL, 2016). Com respeito a essa temática, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (2017)⁵ manifestou:

Repudiamos o retrocesso na política nacional e exigimos a sua continuidade e o seu fortalecimento, como ferramenta de resposta a esta crise. Exigimos o cumprimento dos acordos firmados pelo governo federal com a sociedade civil para o lançamento dos editais públicos para redes de cooperação solidária, finanças solidárias e empresas recuperadas. Exigimos a aplicação integral do Plano Plurianual e todo o orçamento da Economia Solidária construído no Fórum Interconselhos. Exigimos a efetivação da política nacional e nenhum direito a menos.

A Emenda Constitucional 95/2016 (apelidada por “PEC da morte” por diversos setores da sociedade civil), o afastamento do PPA 2015-2019 e outras ações de

⁴ Número válido enquanto tramitava na Câmara. Tornou-se PEC 55/2016 quando foi para o Senado.

⁵ O Manifesto de Economia Solidária está disponível no Anexo A.

caráter economicista do governo de Michel Temer representaram meros ensaios para os processos antidemocráticos que repercutiram das eleições de 2018. O presidente da República eleito, desde sua atuação no poder legislativo, demonstra postura contrária às instituições participativas e as vincula exclusivamente ao Partido dos Trabalhadores, ignorando a trajetória histórica que culminou na Constituição Federal de 1988, que traz consigo propósitos democratizantes. Para citar apenas alguns retrocessos no âmbito da participação política na esfera federal, destaco a revogação do Plano Nacional de Participação Social (PNPS) e a proposição do Decreto 9.759/2019 (BRASIL, 2019), voltado à extinção de conselhos e colegiados nacionais.⁶

A conjuntura política contemporânea ajuda a demonstrar que, se a ação pública *transversal e participativa* tem intersecções que perpassam as múltiplas redes da sociedade civil e o potencial de reorientar referenciais e vocalizar novos sentidos para o desenvolvimento, ela é, entretanto, *pequeno fractal da ação pública* – que tem caráter bem mais abrangente.

Mais além, importa perceber que, tal como nas devolutivas ou respostas do Fórum Interconselhos, a convergência de elementos multidimensionais forja a ação pública de um estado que vai para além de suas partes. O estado não é uno, não é uma política nacional específica ou um sistema setorial, nem existe desconectado de outros atores. O estado é transversal e produz ações transversais. Ele é o conjunto denso, conectado, que relaciona atores e táticas e dá vazão às demandas com múltiplas finalidades, tenham elas a ver com visibilidade, solvência de problemas específicos ou transformações mais abrangentes.

Em seu agir, o estado pode ter como tática assumir porosidades, abrindo suas fronteiras para dar vazão a diálogos entre seus representantes e os porta-vozes da população. Nesse caso, o resultado dessas comunicações tem como vetor o próprio estado. Nas circunstâncias presentes, ainda que permaneçam interfaces entre estado e sociedade em arenas instrumentalizadas dialogicamente, suas baixas capacidades para fruírem

⁶ Amenizado em seus efeitos pelo STF, que orientou que apenas aqueles colegiados criados por Decreto, e não por Lei, poderiam ser extintos por novo decreto.

seus referenciais para mudanças da ação estatal faz com que as ações produzidas nas instâncias não deixem de ser relevantes e *coletivas*. Entretanto, efetivamente, esses entrelaçamentos importam pouco na conjuntura de crise para a produção da ação pública.

Quando a crise política contemporânea fez com que representantes da sociedade civil encontrassem resistência nos atores estatais, os militantes muitas vezes passaram a repensar seus repertórios de ação, oportunizando a partir de seus fóruns dialógicos a produção mais intensa de manifestos e protestos, como marchas, e a adensarem sua consideração sobre aquilo que é coletivo e vai além das interfaces institucionais. Os relatos em atas de reunião de plenário de dois conselhos trazem as pistas da intencionalidade de construção democrática para além das instâncias formais.

O retrato proposto neste estudo revelou que as tentativas de incentivar ações públicas multidimensionais por instituições participativas, inclusive as voltadas para a inscrição de sentidos no desenvolvimento, são multifacetadas, conformadas por uma pluralidade de táticas, referenciais, repertórios de interação, atores e, como não foi possível deixar de notar, reveses em sua viabilização.

O dimensionamento dos resultados da pesquisa e das capacidades das instâncias pesquisadas não diminui o potencial heurístico destas páginas: a descrição dos casos, a *mélange* conceitual e as análises propostas partilham *insights* e convidam ao ensejo de novos estudos em agendas de pesquisa com respeito à APTP – ascendendo, de modo mais abrangente, às discussões referentes à construção de desenvolvimentos alternativos e à democratização da gestão pública.

Os referenciais híbridos, frutos da dialogicidade de arenas compostas por múltiplos referenciais setoriais, apresentam-se como um sopro de esperança: ao relacionarem normas, valores, imagens e lógicas diversas de perceber o mundo, os novos referenciais híbridos de arenas participativas podem se referir a perspectivas críticas e multissituadas, despontando como fontes para o enfrentamento a propósitos pretensamente pautados por lógicas de eficiência, redução de custos e do próprio estado – esses últimos traços correspondentes ao referencial global do modelo de desenvolvimento em curso.

Tais aportes pretendem contribuir para compreender *como* se realizam as lógicas de ações públicas transversais e participativas no CNS, no Conama, no CNDH e no FI: esses fóruns híbridos são produzidos sem se descolarem dos sentidos e efeitos da conjuntura política mais abrangente; têm interações com potencial ressignificador de referenciais; e viabilizam articulações dialógicas entre atores de múltiplas origens e propósitos, por meio de distintas táticas informais e formais.

A partir do estudo das dinâmicas transversais e participativas, reforço que são marcos profícuos para serem perscrutados em agendas de pesquisa futuras tanto a *situacionalidade*, nesta pesquisa, mais fortemente apresentada na caracterização da transversalidade enquanto dispositivo discursivo de duas conferências nacionais; como a tomada em conta dos *instrumentos* e *repertórios* de interação de arenas que configuram a *instrumentação* da ação pública, conforme fica explícito nas atas conselhistas de 2016; e ainda as condições da *hibridação de referenciais* setoriais, tão intensamente dispostas nas primeiras edições do Fórum Interconselhos e que também podem ser compreendidas a partir de outros fóruns híbridos que permitam a conformação de sentidos dialógicos para a ação pública.



Referências

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, [s. l.], v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABRAHAM, Anita; PLATEAU, Jean-Phillipe. Participatory development: where culture creeps in. In: RAO, Vijayendra; WALTON, Michael (ed.) *Culture and public action*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004.

ABRAMS, Philip. Notes on the Difficulty of Studying the State. In: SHARMA, Arandhana; GUPTA, Akhil (ed.). *The anthropology of the state: a reader*. [S. l.: s. n.], 1988. p. 112-130.

AGGERI, Franck. La démocratie technique en débat. *Gérer et comprendre*, [s. l.], n. 68, p. 55-65, jun. 2002.

AGGERI, Franck; LABATUT, Julie. *Looking at management through its instruments: A genealogical analysis of instrument-based approaches of management*. 2011. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00639734> Acesso em: 17 fev. 2017.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, [s. l.], n. 94, p. 255-296, 2015.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 68-92 2012.

ALMEIDA, Débora Rezende de. Representação Política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (org.). *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA, 2013. Cap. 07, p. 173-204.

ALONSO, Angela. Repertório segundo Charles Tilly: a história de um conceito. *Sociologia & Antropologia*, [s. l.], v. 02, n. 03, p. 21-41, 2012.

ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de. *A saúde e o dilema da intersectorialidade*. São Paulo: Hucitec, 2006.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. Do orçamento participativo ao monitoramento participativo: o lugar e o método da participação social nas escolhas estratégicas de governo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014, Brasília. *Acervo digital [...]*. Brasília: Consad, 2014a.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. O desafio do Fórum Interconselhos na consolidação das estruturas participativas de segundo nível. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014, Brasília. *Acervo digital [...]*. Brasília: Consad, 2014b.

AVELINO, Daniel Pitangueira; SANTOS, José Carlos dos. O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. *Revista Brasileira de Planejamento Orçamentário*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 164-182, 2014.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, [s. l.], v. 4, p. 443-464, 2008.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013.

BENTO, Berenice. Nome social para pessoas trans: cidadania precária e gambiarra legal. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*, São Carlos, v. 4, n. 1, p. 165-182, jan.-jun. 2014.

BEZERRA, Felipe Portela. *Fórum Interconselhos: análise da participação social no Plano Plurianual (PPA 2016-2019)*. Orientadora: Ângela Neves. 2018. Dissertação (Mestrado em Política Social) – UnB, Brasília, 2018.

BHABHA, Homi. *O local da cultura*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

BICHIR, Máira Machado. *A problemática da dependência: um estudo sobre a vertente marxista da dependência*. Orientador: Alvaro Mendez. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2012.

BORRAZ, Olivier. Des normes: instruments depolitises de l’action publique. *In: LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, 2004. p. 123-162.

BOSTRÖM, Magnus; UGGLA, Ylva. A sociology of environmental representation. *Environmental Sociology*, [s. l.], v. 2, n. 4, p. 355-364, 2016.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo 395/2016*. Susta o Decreto nº 8.727, de 28 de abril de 2016. Brasília, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 5.002/2013*, Dispõe sobre o direito à identidade de gênero e altera o art. 58 da Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Brasília, 20 fev. 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. *Decreto nº 5.839/2006, de 11 de julho de 2006*. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde – CNS e dá outras providências. Brasília, 11 jul. 2006.

BRASIL. *Decreto nº 8.243/2014, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília, 23 maio 2014.

BRASIL. *Decreto nº 8.727/2016, de 28 de abril de 2016*. Dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 28 abr. 2016a.

BRASIL. *Decreto nº 9.759/2019, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, 11 abr. 2019.

BRASIL. *Lei nº 378/1937, de 15 de janeiro de 1937*. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro, 15 jan. 1937.

BRASIL. *Lei nº 4.319/1964, de 16 de março de 1964*. Cria o conselho de defesa de direitos da pessoa humana. Brasília, 16 mar. 1964.

BRASIL. *Lei nº 5.763/1971, de 15 de dezembro de 1971*. Altera a Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964, que cria o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Brasília, 15 dez. 1971.

BRASIL. *Lei nº 6.938/1981, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 31 ago. 1981.

BRASIL. *Lei nº 8.080/1990, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 20 set. 1990.

BRASIL. *Lei nº 12.314/2010, de 19 de agosto de 2010*. Altera as Leis 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; revoga dispositivos da Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003; e dá outras providências. Brasília, 19 ago. 2010.

BRASIL. *Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012*. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília, 18 jan. 2012.

BRASIL. *Lei nº 12.986/2014, de 2 de junho de 2014*. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH. Brasília, 2 jun. 2014.

BRASIL. *Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016*. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília, 13 jan. 2016b.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 12., 2016, Brasília. *Caderno de Propostas [...]*. [S. l.: s. n.], 2016.

BRASIL. Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução CNDH nº 01, de 09 de junho de 2015. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos Humanos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 109, p. 2, 11 jun. 2015a.

BRASIL. Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução CNDH nº 06, de 09 de outubro de 2015. Institui a Comissão dos Direitos da População em Situação de Rua, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 222, p. 108, 20 nov. 2015b.

BRASIL. Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução CNDH nº 07, de 03 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a criação da Comissão Permanente dos Direitos da População em Situação de Privação de Liberdade, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 236, p. 56, 10 dez. 2015c.

BRASIL. Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução CNDH nº 08, de 03 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a criação da Comissão Permanente de Direito à Comunicação e à Liberdade de Expressão, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 236, p. 56, 10 dez. 2015d.

BRASIL. Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução CNDH nº 09, de 03 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a criação da Comissão Permanente Defensores de Direitos Humanos e Enfrentamento da Criminalização dos Movimentos Sociais, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 236, p. 57, 10 dez. 2015e.

BRASIL. Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução CNDH nº 10, de 03 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a criação da Comissão Permanente Direito à Cidade, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 236, p. 57, 10 dez. 2015f.

BRASIL. Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução CNDH nº 11, de 03 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a criação da Comissão Permanente Direito Humano à Alimentação Adequada, no âmbito do Conselho Nacional de Direitos Humanos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 236, p. 57, 10 dez. 2015g.

BRASIL. Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução CNDH nº 12, de 03 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a criação da Comissão Permanente de Direitos Humanos e Segurança Pública, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 236, p. 57, 10 dez. 2015h.

BRASIL. Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução CNDH nº 13, de 03 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a criação da Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais envolvidos em Conflitos Fundiários, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 236, p. 58, 10 dez. 2015i.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 196, de 10 de outubro de 1996. Aprova normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 134, n. 197, 16 out. 1996.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 333, 04 de novembro de 2003. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 140, n. 236, p. 57, 04 nov. 2003.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 407, de 12 de setembro de 2008. Aprovar o Regimento Interno do Conselho Nacional de Saúde. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 47, p. 31, 11 mar. 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Resolução CNS nº 435, de 12 de agosto de 2010*. Alterar os artigos do Regimento do Conselho Nacional de Saúde, aprovado pela Resolução nº 407, de 12 de setembro de 2008, que trata das Comissões. In: SISTEMA DE LEGISLAÇÃO DE SAÚDE – SAUDE LEGIS. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2010/res0435_12_08_2010.html. Acesso em: 14 jun. 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 507, de 16 de março de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 85, p. 53, 06 maio 2016b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 513, de 06 de maio de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 90, p. 137, 12 maio 2016a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 516, de 03 de junho de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 9, p. 24, 12 jan. 2017a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 518, de 03 de junho de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 55, p. 22, 21 mar. 2017b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 519, de 03 de junho de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 55, p. 22, 21 mar. 2017c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 520, de 08 de julho de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 9, p. 25, 12 jan. 2017d.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 521, de 08 de julho de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 55, p. 23, 21 mar. 2017e.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 522, de 08 de julho de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 55, p. 23, 21 mar. 2017f.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 523, de 08 de julho de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 55, p. 23, 21 mar. 2017g.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 524, de 08 de julho de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 55, p. 24, 21 mar. 2017h.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 525, de 08 de julho de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 55, p. 24, 21 mar. 2017i.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 526, de 08 de julho de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 55, p. 24, 21 mar. 2017j.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 527, de 08 de julho de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 9, p. 26, 12 jan. 2017k.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 528, de 08 de julho de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 9, p. 25, 12 jan. 2017l.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 530, de 08 de julho de 2016. Aprovar a reestruturação da CISTT, para o exercício do mandato de 2016 a 2018, com a composição de 18 (dezoito) titulares e 16 (dezesseis) suplentes. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 9, p. 26, 12 jan. 2017m.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 531, de 08 de julho de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 9, p. 26, 12 jan. 2017n.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 532, de 08 de julho de 2016. Brasília, *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 9, p. 26, 12 jan. 2017o.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 536, de 19 de agosto de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 93, p. 60, 17 maio 2017p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução Conama nº 01, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: http://www2.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1986_001.pdf. Acesso em: 01 jul. 2016

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução Conama nº 307, de 05 de julho de 2002. Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 136, p. 95, 17 jul. 2002.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução Conama nº 411, 06 de maio de 2009. Dispõe sobre procedimentos para inspeção de indústrias consumidoras ou transformadoras de produtos e subprodutos florestais madeireiros de origem nativa, bem como os respectivos padrões de nomenclatura e coeficientes de rendimento volumétricos, inclusive carvão vegetal e resíduos de serraria. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 86, p. 93, 08 maio 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Manual de Procedimentos Internos do Conama*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2017. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/documentos/ManualProcedimentos_DCONAMA.pdf. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria MMA nº 452, de 17 de novembro de 2011. Regimento Interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 221, p. 114, 18 nov. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Monitoramento Participativo – Fórum Interconselhos*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/monitoramento-participativo/forum-interconselhos> Acesso em: 12 out. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: agendas transversais – monitoramento participativo: ano-base 2012*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: agendas transversais – monitoramento participativo: ano-base 2013*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual PPA 2012-2015: projeto de lei*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2016-2019: Desenvolvimento, produtividade e inclusão social*. Mensagem presidencial. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>. Acesso em: 14 set. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programas Finalísticos do PPA 2000-2003*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2000-2003/programas_finalisticos.pdf/view. Acesso em: 14 out. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano-base 2013*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria-geral da Presidência da República. *Fórum Dialoga Brasil Interconselhos*. Cartilha devolutiva. Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. Brasília, DF: Secretaria-geral da Presidência da República, 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria-geral da Presidência da República. *Guia dos Conselhos Nacionais*. Brasília, DF: Secretaria-geral da Presidência da República, 2013.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2010. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/pdfs/programa-nacional-de-direitoshumanos-pndh-3> Acesso em: 03 jul. 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, [s. l.], v. 49, n. 1, p. 5-42, jan.-mar. 1998. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYÁ, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y política pública*, [s. l.], v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015.

CALLON, Michel; LASCOUMES, Pierre; BARTHE, Yannick. *Acting in an Uncertain World. An Essay on Technical Democracy*. Cambridge: MIT ed., 2009.

CALLON, Michel; RIP, Aire. Humanos, no humanos: moral de uma coexistência. In: THEYS, Jacques; KALAORA, Bernard (org.). *La Tierra Ultrajada: los expertos son formales*. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1996. p. 111-123.

CARDOSO JR, José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. [s. l.]: IPEA, 2011.

CARVALHO, José Jorge de. O olhar etnográfico e a voz subalterna. *Revista Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 7, n. 15, jul. 2001.

- CASANOVA, Pablo González. Colonialismo interno (uma redefinição). In: BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZALEZ, Sabrina. *A teoria marxista hoje*. Problemas e perspectivas. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007.
- CASANOVA, Pablo González. *Exploração, colonialismo e luta pela democracia na América Latina*. Petrópolis: CLACSO/Vozes/ LPP, 2002. Disponível em: http://www.clacso.org.ar/clacso/novedades_editoriales/libros_clacso/pais_autor_libro_detalle.php?id_libro=328&campo=autor&texto=389&pais=6. Acesso em: 14 jul. 2016.
- CASTIGLIONI, Dario; WARREN, Mark E. *Rethinking representation: seven theoretical issues*. In: MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL CONFERENCE. Chicago, 6-10 abr. 2005.
- CASTRO, Luísa Reis. Entrevista Yannick Barthe: por Luísa Reis de Castro. *Revista Três Pontos*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, 2016.
- CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. *Metodologia do Orçamento Mulher 2013*. Brasília: CEFEMEA, 2013.
- CHAMBERS, Robert. Poverty and livelihoods: whose reality counts? *Environment and urbanization*, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 173-204, 1994.
- CHAMBERS, Robert. *Whose reality counts?: Putting the first last*. [s. l.]: Intermediate Technology Publications Ltd (ITP), 1997.
- CONSELHEIRA DO CNDC/LGBT REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL. [Entrevista concedida a] Fernanda Natasha Bravo Cruz. Brasília, 22 jul. 2016.
- CONSELHEIRA DO CNS REPRESENTANTE DOS USUÁRIOS DO SUS. [Entrevista concedida a] Fernanda Natasha Bravo Cruz. Brasília, 03 jun. 2016.
- CONSELHEIRO DO CONAMA REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL. [Entrevista concedida a] Samara Marinho. Brasília, 09 nov. 2015.

CONSELHEIRO DO CNS REPRESENTANTE DOS TRABALHADORES. [Entrevista concedida a] Tainá Porto Cotrim. Brasília, 02 dez. 2016.

CONSELHEIRO DO CNS SERVIDOR PÚBLICO. [Entrevista concedida a] Ana Carolina Cardoso. Brasília, 02 dez. 2015.

CONSELHEIRA DO CONAMA REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL. [Entrevista concedida a] Jéssica Facundo. Brasília, 09 nov. 2015.

CONSELHEIRO DO CONAMA SERVIDOR PÚBLICO. [Entrevista concedida a] Fernanda Natasha Bravo Cruz. Brasília, 17 jun. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório parcial preliminar da missão realizada entre os dias 8 e 12 de outubro de 2016, na área de influência da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e da Belo Sun Mineração*. Brasília: CNDH, 2017. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/relatorio-parcial-cndh-belo-monte-belo-sun> Acesso em: 14 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. *118ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conama*. Brasília: Conama, 2015. Disponível em: http://www2.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1726/Transcricao_118aRO_27mai2015.pdf. Acesso em: 07 maio 2016.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. Conama. *Quem é quem no Conama*. In: Site oficial do Conselho Nacional do Meio Ambiente. [s.l.], 2017a. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/cons.cfm> Acesso em: 20 maio 2017.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. *Site oficial do Conselho Nacional do Meio Ambiente*. [s.l.], 2017b. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/>. Acesso em: 15 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA, CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO – CNCD/LGBT. Resolução Conjunta nº 1, de 15 de abril de 2014. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 74, p. 1, 17 abr. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. *Diretrizes Aprovadas nos Grupos de Trabalho ou na Plenária Final*. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 15., 01-04 dez. 2015. Brasília: Conselho Nacional de Saúde, 2015b. Disponível em: https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2016/01/Relat%C3%B3rio_Diretrizes_15CNS.pdf Acesso em: 10 fev. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. *Documento orientador de apoio aos debates da 15ª Conferência Nacional de Saúde*. Brasília: Conselho Nacional de Saúde, 2015a. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/web_15cns/docs/05mai15_Documento_Orientador_15CNS.pdf. Acesso em: 14 abr. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. *Relatório Nacional Consolidado da Etapa Estadual*. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 15., 01-04 dez. 2015, Brasília: Conselho Nacional de Saúde, 2015c.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. *Website do Conselho Nacional de Saúde*. Brasília: CNS, 2016. Disponível em: www.conselho.saude.gov.br. Acesso em: 14 ago. 2016.

COSTA, Maria Dalva Horácio da. *Serviço social e intersectorialidade: a contribuição dos assistentes sociais para a construção da intersectorialidade no cotidiano do Sistema Único de Saúde*. 2010. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

COSTA, Valeriano. Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. *Revista Ideias*, [s. l.], v. 6, n. 2, 2016.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. In: MATO, Daniel (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES; Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DAROIT, Doriana. *A controvérsia da soja transgênica no Rio Grande do Sul no período de 1998 a 2003*. Orientador: Luis Felipe Machado do Nascimento. 2007. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/17084>. Acesso em: 02 jul. 2015.

DIAS, Ronaldo. *As carreiras no serviço público federal brasileiro: breve retrospecto e perspectivas*. [s. l.]: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010.

DUSSEL, Enrique. *1492: o encobrimento do outro*. Petrópolis: Vozes, 1993.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. *In*: LANDER, Edgardo (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, set. 2005. p. 55-70. (Colección Sur Sur).

ESCOBAR, Arturo. *Encountering development: the making and unmaking of the third world*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.

ESCOBAR, Arturo. *Más allá del tercer mundo: globalización y diferencia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología y Historia, 2005.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. *In*: *Dicionário do desenvolvimento*. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 1994.

EX-CONSELHEIRA NACIONAL DE SAÚDE, REPRESENTANTE DOS USUÁRIOS DO SUS NO SEGMENTO RURAL, SUPLENTE ENTRE 2008 E 2009, TITULAR ENTRE 2010 E 2015. [Entrevista concedida a] Fernanda Natasha Bravo Cruz. Brasília, 22 mar. 2017.

FAVA, Virgínia Maria Dalfior; QUINHÕES, Trajano Augusto. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 61, n. 1, p. 67-96, jan./mar. 2010.

FÓRUM Interconselhos no PPA. Brasília, 2011. Playlist de 09 vídeos publicados no Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLD9A10B07BA575515> Acesso em: 20 out. 2016.

FOUCAULT, Michael. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 1999.

FOUCAULT, Michael. *Microfísica do Poder*. Tradução: Roberto Machado. [s. l.]: Coletivo Sabotagem, 2004.

- FOUCAULT, Michael. *Segurança, Território, População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 117-180.
- FRASER, Nancy. *Da redistribuição ao reconhecimento?* Dilemas da Justiça numa Era Pós-Socialista. Tradução: Julio Assis Simões. São Paulo: Cadernos do Campo, 2006.
- FRASER, Nancy. *Escalas de justiça*. Tradução: Antoni Martínez Riu. Barcelona: Herder, 2008.
- FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social text*, Durhan, n. 25/26, p. 56-80, 1990.
- FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia radical. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 6, n. 11, p. 221-237, 2007.
- FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Círculo do Livro, 1978.
- FURTADO, Celso. Os Desafios da Nova Geração. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 4, out.-dez. 2004.
- GEERTZ, Clifford. *Por uma teoria interpretativa da cultura*. A interpretação das culturas. Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.
- GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. Tradução: Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.
- GOHN, Maria da Glória. Participação: novas e antigas concepções na gestão pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. p. 1.206-1.217.
- GORDON, Colin *et al.* (ed.). *Power/knowledge*. Selected Interviews and Other Writings of Michel Foucault – 1972-1977. [s. l.]: Vintage, 2009.
- GRAF, Roberta. *Política ambiental transversal: Experiências na Amazônia brasileira*. Orientador: Newton Müller Pereira. 2005. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, 2005.

GRAU, Nuria Cunill. Cap. 5: Espacios públicos no-estatais para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina. In: VERA, Ernesto Isunza; OLVERA, Alberto (coord.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Veracruz, Mexico: Universidad Veracruzana, 2006.

GURZA LAVALLE, Adrián. Sem pena nem glória. O debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos Cebrap*, [s.l.], n. 66, 2003.

GURZA LAVALLE, Adrián; ISUNZA VERA, Ernesto. Posiciones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián (coord.). *La innovación democrática en América Latina*. Tramas e nudos de la representación y el control social. Ciesas, México: Publicaciones de La Casa Chata; Universidade Veracruzana, 2009.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa I*. Racionalidad de la acción y racionalización social. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones S.A., 1999.

HALPERN, Charlotte; JACQUOT, Sophie. Quelle actualité de la notion de secteur? Aux frontières de l'action publique: l'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (dir). *Une french touch dans l'analyse des politiques publiques?* Paris: Presses de Sciences Po, 2015.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014.

HATCHUEL, Armand. Towards an epistemology of collective action: management research as a responsive and actionable discipline. *European Management Review*, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 36-47, 2005.

HETTNE, Bjorn. *Development thinking and the three worlds. Towards an international political economy of development*. New York: Longman Scientific & Technical, 1990.

HEVIA, Felipe J. Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2006. p. 367-398.

HOOD, Christopher C.; MARGETTS, Helen Z. *The tools of government in the digital age*. Palgrave: Macmillan, 2007.

INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública (RAP)* Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 2, n. 32, 1998.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. O PPA e os desafios da participação no Governo Dilma. In: *Notícias do INESC*. 30 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2011/maio/o-ppa-e-os-desafios-da-participacao-no-governo-dilma>. Acesso em: 03 nov. 2016.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. PPA 2016-2019: retomada da participação social? In: *Notícias do INESC*. 09 de março de 2015. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2015/marco/ppa-2016-2019-retomada-da-participacao-social> Acesso em: 12 nov. 2016.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Sociedade pressiona governo por mais transparência no PPA 2012-2015. In: *Notícias do INESC*. 19 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2012/novembro/sociedade-pressiona-governo-por-mais-transparencia-no-ppa-2012-2015> Acesso em: 03 nov. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Conselhos Nacionais: perfil e atuação de conselheiros*. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013.

JUNQUEIRA, Luciano A. P. Descentralização e Intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 2, n. 32, 1998.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones, 11., 1997, Caracas. *Anais* [...] Caracas: [s. n.], 1997. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2015.

LABATUT, Julie; AGGERI, Franck; GIRARD, Nathalie. Discipline and change: How technologies and organizational routines interact in new practice creation. *Organization Studies*, [s. l.], v. 33, n. 1, p. 39-69, 2012.

LASCOUMES, Pierre. De l'Etat à la Gouvernamentalité: une nouvelle perspective sur l'organisation politique. In: HATCHUEL, Armand *et al.* *Gouvernement, organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2005. p. 341-361.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, [s. l.], n. 20, p. 1-22, 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociologia da ação pública*. Maceió: EDUFAL, 2012.

LATOUR, Bruno. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Unesp, 2000.

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

LIMA, Antonio Carlos de Souza. *Gestar e gerir: Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 2002.

LORRAIN, Dominique. Les pilotes invisibles de l'action publique. In: LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004. p. 163-198.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, v. 70, p. 139-170, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

MALINOWSKI, Bronisław K. *Crime e costume na sociedade selvagem*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MANSBRIDGE, Jane; BOHMAN, James; CHAMBERS, Simone; CHRISTIANO, Thomas; FUNG, Archon; PARKINSON, John; THOMPSON, Dennis F.; WARREN, Mark E. A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane. *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 1-26.

MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2011.

MAY, Peter. Social regulation. In: SALAMON, Lester M. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 156-185.

MENDOZA, Xavier M. Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: del estado del bienestar al estado relacional. *Papers de Formació*, Diputació de Barcelona, n. 23, 1996.

MONNERAT, Giselle Lavinas. *Transferência condicionada de renda, saúde e intersectorialidade: lições do Programa Bolsa Família*. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Silvia Victoria Gerschman de Leis. 2009. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – Fiocruz, Rio de Janeiro, 2009.

MONOSALVAS, Margarita. Buen vivir o sumak kaway. En busca de nuevos referentes para la acción pública en Ecuador. Íconos. *Revista de Ciências Sociais*, Quito, n. 49, p. 101-121, maio 2014.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

MULLER, Pierre. *Les Politiques Publiques*. 10. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2013. (Coleção Que sais-je)

NADER, Laura. Los de arriba: Nuevos horizontes de la antropología. In: HYMES, Dell. *Reinventing anthropology*. New York: Pantheon Books, 1972.

OLIVEIRA, Valéria Rezende de. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. *Revista Brasileira de Planejamento Orçamentário*, Brasília, v. 3, n. 1, 2013.

ONU. Human Rights Council. *Human rights, sexual orientation and gender identity*. Resolução firmada em 24 de setembro de 2014. Genebra, 2014. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/27/L.27/Rev.1 Acesso em: 14 fev. 2017.

OOMMEN, Tharailath Koshy. Changing the paradigms of development: the evolving participatory society. *Journal of social and economic development*, Bangalore, v. 01, n. 1, p. 35-45, 1998.

PAPA, Fernanda. *Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – percursos de uma pré-política*. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO – FGV, São Paulo, 2012.

PARTICIPA BRASIL. *Fórum Dialoga Brasil no PPA 2016/2019 – Dia 14/04/2015*. Brasília, 2015a. 1 vídeo (2 h 01 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=o052n27vGqw>. Acesso em: 25 out. 2016.

PARTICIPA BRASIL. *Fórum Dialoga Brasil no PPA 2016/2019 – Dia 14/04/2015 – das 14h às 16h*. 1 vídeo (2 h 10 min). Brasília, 2015c. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mwZ3GjbUoFY> Acesso em: 25 out. 2016.

- PARTICIPA BRASIL. *Fórum Dialoga Brasil no PPA 2016/2019* – Dia 16/04/2015 – das 08h às 12h. Brasília, 2015b. 1 vídeo (2 h 08 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=aQGbwIPRvXs>. Acesso em: 25 out. 2016.
- PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PIETERSE, Jan Nederveen. Globalization and collective action. In: LUSTIGER-THALER, Henri et al. *Globalization and social movements*. Houndmills: Palgrave, 2001.
- PIETERSE, Jan Nederveen. My paradigm or yours? Alternative development, post-development, and reflexive development. *Development and Change*, [s. l.], n. 29, p. 343-373, 1998.
- PIETERSE, Jan Nederveen. Participatory democratization reconceived. *Futures Model 1 Elsevier*, [s. n.], v. 33, n. 5, p. 407-422, 2001a.
- PIRES, Roberto Rocha (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. (Coleção Diálogos para o Desenvolvimento, volume 7).
- PIRES, Roberto Rocha; VAZ, Alexandre. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais*. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/ouvidoria/documentos/mapeamento_interfaces_Pires%20Vaz.pdf. Acesso em: 10 abr. 2015.
- PIZZORNO, Alessandro et al. *Los limites de la democracia*. Sobre la racionalidad de la opción democrática. Buenos Aires: Clacso, 1985. p. 09-41.
- PLATAFORMA PELA REFORMA POLÍTICA. *Carta Aberta* – Pela Democratização e Transparência do Orçamento Público. 12 nov. 2012. Disponível em: <http://www.reformapolitica.org.br/historico/2012/663-carta-aberta-pela-democratizacao-e-transparencia-do-orcamento-publico.html> Acesso em: 12 out. 2016.

POGREBINSCHI, Thamy. A derrubada do decreto 8.243 foi um tiro no pé. [Entrevista cedida a] Pedro Araújo. *Diário do Centro do Mundo*, [s. l.], 4 nov. 2014. Disponível em: <http://www.diariodocentrodomundo.com.br/a-derrubada-do-decreto-8243-foi-um-tiro-no-pe-diz-ao-dcm-a-cientista-politica-thamy-pogrebinschi/> Acesso em: 13 jan. 2017.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, p. 21-47, 2011.

PORTAL BRASIL. *Governo abre consulta pública referente à LDO 2016*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.brasil.gov.br/governo/2015/02/governo-abre-consulta-publica-referente-a-ldo-2016> Acesso em: 10 nov. 2016.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 01-36.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, Venezuela, ano-v. 10, n. 1, p. 75-97. enero/abril 2005. Disponível em: <http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/lander/10.pdf> Acesso em: 14 maio 2016.

RAO, Vijayendra; WALTON, Michael. *Culture and Public Action*. Palo Alto: Stanford University Press, 2004.

REINACH, Sofia. A “transversalidade” brasileira: uma construção própria que vai além das influências internacionais. In: FAZENDO GÊNERO, 10., 2013, Florianópolis. *Anais* [...]. Florianópolis: UFSC: 2013. Disponível em: http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1381511484_ARQUIVO_SofiaReinachST049.pdf. Acesso em 14 jun. 2017.

REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL I PARTICIPANTE DO FÓRUM INTERCONSELHOS. [Entrevista concedida a] Fernanda Natasha Bravo Cruz. Brasília, 05 nov. 2016.

REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL II PARTICIPANTE DO FÓRUM INTERCONSELHOS. [Entrevista concedida a] Fernanda Natasha Bravo Cruz. Brasília, 27 set. 2016.

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

RILES, Annelise. *Documents: artifacts of modern knowledge*. Detroit: University of Michigan Press, 2006. p. 01-25; 71-89; 181-200.

RIVASI, Michèle. Peritaje y contrapoder. In: THEYS, Jacques; KALAORA, Bernard (org.). *La Tierra Ultrajada: los expertos son formales*. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1996. p. 178-185.

ROCHA, Roberto Laureano. *Parecer sobre o pedido de vistas*. Documento apresentado ao Conselho Nacional de Meio Ambiente. São Paulo: Movimento Nacional dos Catadores de Resíduos, 2015. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Parecer_EmbalagensTintas_MovimentoCatadores.pdf. Acesso em: 02 dez. 2015.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso durante a 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 27 abr. 2016.

SALAMON. Lester M. The Governance and the Tools of Public Action: an introduction. In: SALAMON. Lester M. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, p. 1-47, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum: A ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. v. 1. São Paulo: Cortez: 2001.

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

SANTOS, José Carlos dos; AVELINO, Daniel Pitangueira de. Participação social como instrumento efetivo de monitoramento e avaliação de políticas: anotações sobre o Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2012-2015. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014, Brasília. *Anais* [...] Brasília: Consad, 2014. Disponível em: http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1144/1/C7_PP_PARTICIPA%c3%87%c3%83O%20SOCIAL%20COMO%20INSTRUMENTO.pdf. Acesso em: 21 set. 2016.

SANTOS, Theotônio dos. *Origens e desenvolvimento da Teoria da Dependência*. 1 vídeo (59 min). (Palestra). In: Jornadas Bolivarianas: A América Latina e os 40 anos da Teoria Marxista da Dependência. Instituto de Estudos Latino-Americanos (IELA) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, 2014. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=DjIEYXRxWBs>. Acesso em: 08 dez. 2015.

SARNEY FILHO, José. *Citação de destaque no site oficial do Conselho Nacional de Meio Ambiente*. 2016. Brasília: Conama, Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/>. Acesso em: 7 jan. 2017.

SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos sociais e pós-colonialismo na América Latina. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 46, n. 1, p. 18-27, 2010.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais na América Latina: caminhos para uma política emancipatória? *Cad. CRH*, Salvador, v. 21, n. 54, p. 505-517, 2008.

SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. *Conselho Nacional de Direitos Humanos*. Brasília: CNDH, 2016. Website do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh>. Acesso em: 14 ago. 2016.

SERRA, Albert. La gestión transversal: expectativas y resultados. *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, Caracas, v. 32, 2005.

SERVA, Maurício; DIAS, Taisa; ALPERSTEDT, Graziela Dias. Paradigma da Complexidade e Teoria das Organizações: Uma Reflexão Epistemológica. *Revista de Administração de Empresas*, [s. l.], v. 50, n. 3, 2010.

SERVIDOR PÚBLICO DO MP. [Entrevista concedida a] Fernanda Natasha Bravo Cruz. Brasília, 29 dez. 2016.

SERVIDOR PÚBLICO DA SG. [Entrevista concedida a] Fernanda Natasha Bravo Cruz. Brasília, 14 set. 2016.

SERVIDOR PÚBLICO I PARTICIPANTE DA 12ª CNDH. [Entrevista concedida a] Fernanda Natasha Bravo Cruz e Érika Maximiano. Brasília, 08 jul. 2016.

SERVIDORA PÚBLICA II PARTICIPANTE DA 12ª CNDH. [Entrevista concedida a] Fernanda Natasha Bravo Cruz e Érika Maximiano. Brasília, 08 jul. 2016.

SPICKER, Paul; ALVAREZ, Sonia Leguizamón; GORDON, David. *Pobreza: Un glosario internacional*. 1. ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2009.

SOTTILLI, Rogério. Discurso durante a 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 27 abr. 2016.

STIEGLER, Barbara. Género, poder y política: 10 preguntas y respuestas sobre el concepto de “gender mainstreaming”. In: *Text Literaturverz*. s. 48-50. Electronic ed. Bonn: FES Library, 2003. Disponível em: http://library.fes.de/fulltext/iez/01658a.htm#P45_2583. Acesso em: 03 jan. 2016.

STRATHERN, Marilyn. Bullet-proofing: A tale from the United Kingdom. In: RILES, Annelise. *Documents: Artifacts of modern knowledge*. Detroit: University of Michigan Press, 2006. p. 181-205.

SUBIRATS, Joan. Análisis de políticas públicas y gestión pública. Promesas y riesgos de una vida en común. *Ekonomiaz: revista de economía vasca*, [s. l.], n. 26, p. 144-149, 1993.

SWANN, Abraham de. *In care of the State*. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era. Cambridge: Polity Press, 1988.

TATAGIBA, Luciana. *Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política sob o marco da democracia gerencial*. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 137-179.

TAYLOR, Charles. *Argumentos Filosóficos*. Tradução: Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

TEIXEIRA, Carla C; LIMA, Antonio Carlos. A antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão? *In*: DUARTE, Luiz Fernando Dias; MARTINS, Carlos. *Horizontes das ciências sociais no Brasil: antropologia*. São Paulo: Anpocs, 2010. p. 51-95.

TEIXEIRA, Izabella. *Citação de destaque no site oficial do Conselho Nacional de Meio Ambiente*. Brasília: Conama, 2015. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/>. Acesso em: 11 abr. 2016.

TILLY, Charles. *Regimes and repertoires*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

TORCAL, Mariano; MONTERO, José; TEORELL, Jan. La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada. *In*: MONTERO, José; TORCAL, Mariano; FONT, Joan. *Ciudadanos, acciones y participación en España*. Madri: Centro de Investigaciones Sociologicas, 2006. p. 47-75.

TROUILLOT, Michel-Rolph. The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive Kind. *Current anthropology*, v. 42, n. 1, p. 125-138, 2001.

TVNBR. Fórum Interconselhos avalia políticas públicas em diversas áreas. 1 vídeo (54 min). Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ldrC9Gm6IdE> Acesso em: 18 out. 2016.

- URBINATI, Nádia. Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. *Revista Política & Sociedade*. v. 9, n. 16, Florianópolis, 2010.
- VAUGHAN, Sandra Gomes; ALMEIDA, Lindijane; LÚCIO, Magda L. A new agenda for teaching public administration and public policy in Brazil Institutional opportunities and educational reasons. *Teaching Public Administration*, [s. l.], v. 34, n. 2. p. 159-177, 2015.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *After Liberalism*. The concept of national development. New York: City University of New York/New Press, 1995.
- WARREN, Mark; CASTIGLIONI, Dario. *Rethinking Democratic Representation: Eight theoretical issues*. Working paper. Vancouver: Centre for Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, 2006.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.
- YIN, Robert. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage, 2003.
- YOUNG, Iris Marion. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- ZEURO, Mauro. Sistema integrado da gestão orçamentária. In: COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato. *Gestão Estratégica em Políticas Públicas*. Campinas: Ed. Alínea, 2013.



Apêndice A – Roteiros e entrevistas

Entrevista semiestruturada referente aos conselhos nacionais

Roteiro

1. Qual o seu nome (apenas para fins de organização, será preservado o seu anonimato)?
2. A qual segmento você está vinculado (governamental/empresarial/sociedade civil)?
3. Você é titular ou suplente?
4. Você participa de outros conselhos nacionais? Quais?
5. Qual o seu papel em sua instituição de origem?
6. Qual a sua percepção sobre o seu papel enquanto conselheiro(a)?
7. Você participa de alguma Comissão Intersetorial (CNS/CNDH)/Comitê Técnico (Conama) que assessora o conselho?

Se sim, qual(is)?

Como percebe a relevância dessa(s) instância(s) para o conselho?

8. O que você entende por transversalidade?
9. Você acredita que há processos transversais ou intersetoriais em curso no Conselho Nacional de que participa?

Em caso de resposta NEGATIVA para a q. 8:

Por que você acha que não existem processos transversais ou intersetoriais?

Para complementar, se necessário: Quais seriam os desafios que impedem que haja processos transversais/intersetoriais? Ir para a q. 13

Em caso de resposta AFIRMATIVA para a q. 8:

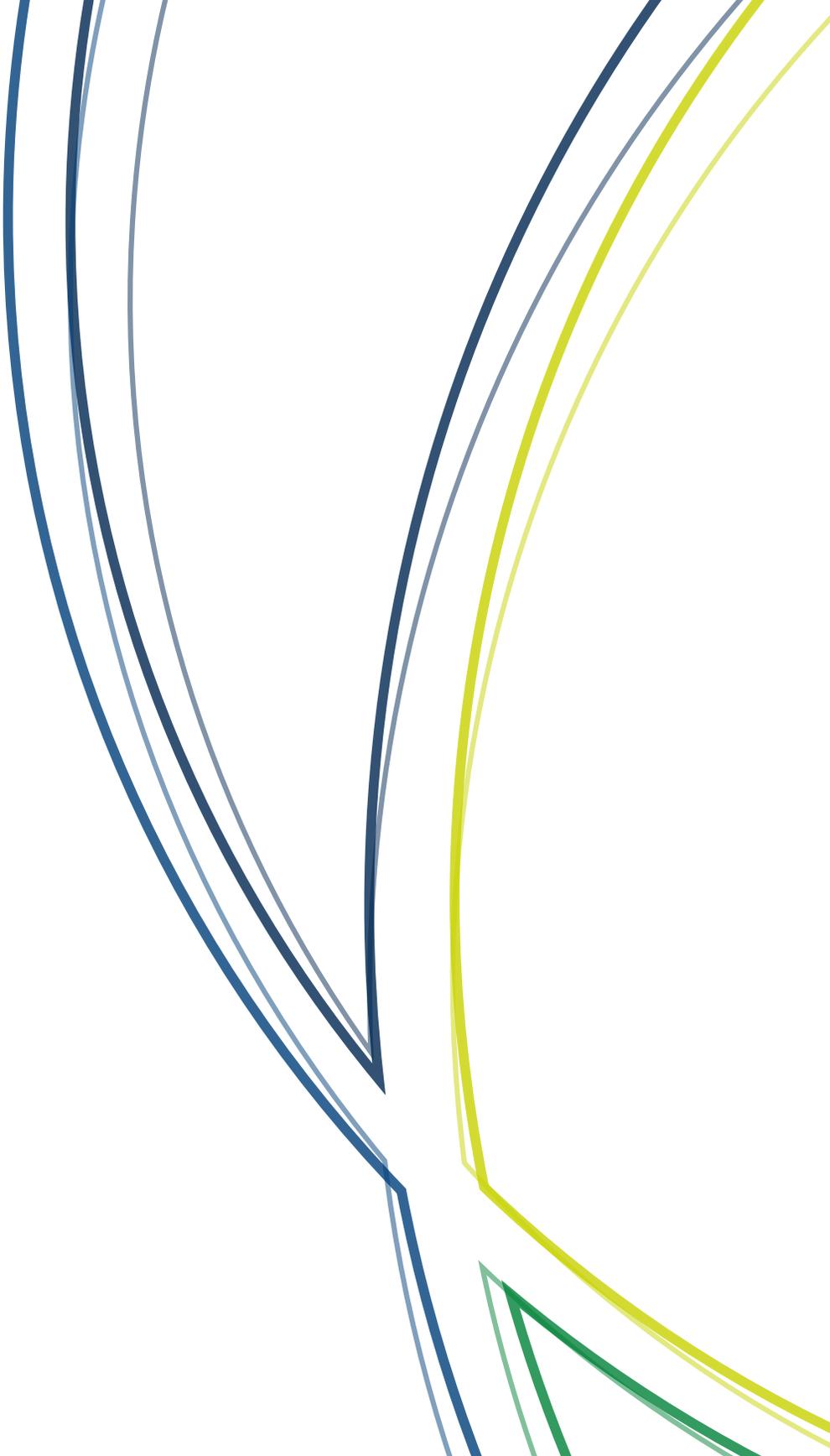
10. Poderia exemplificar quais e explicar como esses processos transversais são viabilizados?
11. Há documentos formais que os estabelecem?
 - a) Se sim, saberia dizer quais?
12. Quais são os resultados/impactos possíveis desses processos transversais para a população?
 - a) Se houver, poderia citar exemplos de casos interessantes?

Entrevista semiestruturada referente ao Fórum Interconselhos

Roteiro

1. Qual a sua instituição de origem?
2. Você participa de qual(is) conselhos?
3. Qual o seu papel no(s) conselho(s)?
4. Por que você atua como conselheiro?
5. Quais são as principais ações produzidas pelo Fórum Interconselhos?
6. Como você contaria, brevemente, a história do Fórum?
7. Você considera o Fórum democrático?
8. O que você entende por transversalidade?
9. Há transversalidade no Fórum?
10. O que você pensa sobre a composição do Fórum?
11. Você considera que a composição do Fórum é relevante para os resultados das ações produzidas por ele? Por quê?
12. Como você percebe a capacidade dos atores do Fórum para geração de incidência sobre o PPA?
 - a) Existem tensões entre os atores dos distintos setores? Como se realizam?
 - b) E parcerias?
 - c) Há alguma situação interessante ou controvérsia específica que você queira compartilhar conosco?

13. Como o Fórum é articulado? Quais são os meios utilizados para viabilizar os encontros?
14. Quais são os resultados possíveis que o Fórum pode produzir?
15. Você considera o Fórum relevante na promoção do desenvolvimento nacional?
Se sim, como o Fórum atua na promoção do desenvolvimento?



Anexo A – Manifesto do movimento de economia solidária

Brasília, 26 de abril de 2017

Somos o movimento social da Economia Solidária. Defendemos o bem viver e o desenvolvimento integral e inclusivo, com políticas públicas transparentes e emancipatórias que promovam a união, a valorização do ser humano, o trabalho decente e autogestionário, que construam uma sociedade mais justa e solidária. Estamos em movimento no Fórum Brasileiro de Economia Solidária e nas organizações, cooperativas, associações, na gestão pública, nas empresas recuperadas e em coletivos de diversas naturezas, mulheres e homens que trabalham para permitir um futuro digno, com qualidade de vida a todas as brasileiras e brasileiros.

Enfrentamos um grave momento de crise ambiental, social e política, causadora de profundas dificuldades econômicas. Afirmamos que a Economia Solidária é a alternativa viável para superação dessa crise, porque a enfrentamos coletivamente, com respeito ao ser humano, às relações sociais e, sobretudo, ao meio ambiente. Construimos a Política Nacional de Economia Solidária, com muito diálogo e colaboração, convictas e convictos da força desta estratégia para o desenvolvimento do país. E, como tal, denunciemos o ataque que as políticas públicas de Economia Solidária e de Catadores estão sofrendo neste momento, com o estrangulamento financeiro e com o rebaixamento da Secretaria Nacional de Economia Solidária.

Repudiamos o retrocesso na política nacional e exigimos a sua continuidade e fortalecimento, como ferramenta de resposta a esta crise. Exigimos o cumprimento dos acordos firmados pelo governo federal com a sociedade civil para o lançamento dos editais públicos para redes de cooperação solidária, finanças solidárias e empresas recuperadas. Exigimos a aplicação integral do Plano Plurianual e todo

o orçamento da Economia Solidária construído no Fórum Interconselhos. Exigimos a efetivação da política nacional e nenhum direito a menos.

A Economia Solidária resiste! Estamos em luta!

Coordenação Executiva do Fórum Brasileiro de Economia Solidária

Rede Brasileira de Bancos Comunitários

Rede Nacional de Fundos Solidários

Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária

Rede de Economia Solidária e Feminista (RESF)

Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs)

Rede Juventude e Economia Solidária (JuveSol)

Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)

União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias (Unicopas)

Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho)

Cáritas Brasileira

Instituto Marista de Solidariedade

Disponível em: <http://fbes.org.br/2017/04/26/manifesto-do-movimento-de-economia-solidaria/>

Anexo B – Carta de renúncia ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

Brasília, 06 de junho de 2016

Nós, representantes da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), da Marcha Mundial das Mulheres (MMM), da Rede Mulher e Mídia (RMM); da Rede Economia e Feminismo (REF) e as Conselheiras de Notório Conhecimento das questões de Gênero, Maria Betânia de Melo Ávila, Matilde Ribeiro, integrantes do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) vimos anunciar nossa RENÚNCIA ao mandato de Conselheira, pelos motivos expressados a seguir.

Não reconhecemos o governo provisório por considerá-lo ilegítimo, resultado de uma coalizão de forças políticas que chega ao poder por meio de um golpe parlamentar-jurídico-midiático, levando ao afastamento temporário da presidenta Dilma, eleita pelo voto popular, configurando um ataque à institucionalidade democrática.

Desde que assumiu o poder, este governo interino e ilegítimo vem cumprindo um programa ultraliberal, que requebra boa parte do programa eleitoral da coalizão derrotada nas últimas eleições presidenciais, e promove, de maneira ilegítima, mudanças ministeriais que representam uma brutal desestruturação de políticas públicas voltadas para a garantia de direitos, sinalizando o aprofundamento de retrocessos nas políticas de educação, seguridade social, de promoção da igualdade racial e nas políticas públicas para as mulheres, começando pelo desmonte da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres.

O governo interino e ilegítimo colocou no primeiro escalão do poder executivo somente ministros homens e brancos, de partidos da coalizão golpista, muitos dos quais envolvidos em esquemas de corrupção e com posições marcadamente contrárias ao avanço dos direitos humanos e do desenvolvimento do país, assim como a ameaça ao Estado Democrático de Direito. E, para completar, não só acabou com o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, como transferiu para o Ministério da Justiça as atribuições da Secretaria de Políticas para as Mulheres e nomeou para a pasta uma pessoa com postura contrária aos direitos sexuais e reprodutivos, agenda historicamente defendida pelas feministas.

Soma-se a tantos descabros deste governo golpista a tentativa de criminalização dos movimentos sociais e a utilização do aparato repressivo do estado para reprimir qualquer manifestação organizada, quando o intuito é o de resistir e desmascarar a farsa do *impeachment* sem crime de responsabilidade, praticando repressão violenta contra as manifestações populares, rememorando os tempos da ditadura militar.

Não reconhecemos este governo e, portanto, com ele não dialogaremos. Acreditamos que a participação nos conselhos de controle social tem como objetivo primordial democratizar o Estado e avançar na garantia de direitos. Em um governo instituído pelo desrespeito à Constituição e ao voto popular e, portanto, à institucionalidade democrática, não existe possibilidade de diálogo.

Não renunciaremos à luta em defesa da democracia. Permaneceremos nas ruas contra o golpe do *impeachment*, defendendo a continuidade do mandato da presidenta Dilma Rousseff e com ela retornaremos após derrotarmos o golpismo, comprometidas com um programa de avanço na implementação dos direitos das mulheres.

Estaremos nas ruas, contra a direita, pelos direitos. Golpistas não passarão!
Fora Temer!

Conselheiras

Schuma Schumaker – Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB)

Josanira Rosa Santos da Luz – Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB)

Anexo B – Carta de renúncia ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

Lourdes Andrade Simões – Marcha Mundial das Mulheres (MMM)

Maria Betânia de Melo Ávila – Notório Conhecimento das Questões de Gênero

Matilde Ribeiro – Notório Conhecimento das Questões de Gênero

Rachel Moreno – Rede Mulher e Mídia (RMM)

Sarah Luiza de Souza Moreira – Rede Economia

Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2016/06/mulheres-renunciam-cargos-de-conselho-nacional-por-considerar-governo-temer-patriarcal-1776.html>



Anexo C – Manifesto avanços sim, retrocessos não

Brasília, 12 de abril de 2016

Nós, representantes de sociedade civil organizada e membros de conselhos nacionais de políticas públicas, vimos a público manifestar preocupação com o atual contexto social, político e econômico do país. Nós, que somos testemunhas e protagonistas de importantes conquistas civilizatórias, frutos da redemocratização e da adoção de políticas que resultaram em transformações na sociedade brasileira, conclamamos todo o parlamento à defesa da cidadania, da democracia e da participação social, recusando quaisquer movimentos que representem ameaças a direitos ou retrocessos em progressos sociais.

Manifestamo-nos com a responsabilidade de compormos conselhos legalmente formados por representantes dos mais diferentes setores sociais, espaços construídos e valorizados com o fortalecimento das organizações e dos movimentos sociais. Somos exemplo de experiência inovadora de ampliação das práticas democráticas, que conta com amplo reconhecimento nacional e internacional.

Reafirmamos o valor republicano da participação social dos mais diversos setores da sociedade brasileira nas decisões de políticas e programas sociais. Estamos engajados no reconhecimento dos direitos das populações – em especial dos grupos mais vulneráveis – e na afirmação de suas identidades, importante para a construção de uma sociedade pluriétnica, sem preconceitos de qualquer natureza.

Expressamos nosso firme compromisso com a legalidade democrática e repudiamos com veemência as investidas que visam à desestabilização política e econômica do país, à incitação ao ódio, à intolerância, à violência. A desmoralização

das instituições e da política, ainda que a pretexto de combater a corrupção, abre portas para ideias retrógradas e autoritárias.

Esperamos que os Poderes da República cumpram digna e fielmente suas funções constitucionais. Defendemos investigações amplas e imparciais, com a apuração irrestrita da verdade e das responsabilidades, sem revanchismos e sem seletividades, respeitando-se o contraditório e o amplo direito de defesa. Defendemos o dispositivo do *impeachment* tal como previsto na nossa Constituição, para casos de crime de responsabilidade.

Por isso, entendemos que não existem bases legais que justifiquem o afastamento da presidenta da República, uma vez que a edição dos decretos de crédito suplementar foi fundamental para manutenção de programas sociais, como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida; nunca resultaram em prejuízo ao erário público; e em nenhuma hipótese se enquadram como crime de responsabilidade, conforme definido na Constituição. O processo de *impeachment* não deve ser utilizado porque parte da população se sente insatisfeita com o governo ou porque a oposição não aceita os resultados das urnas. Também não é o meio adequado para estabelecer uma catarse contra o estado endêmico de corrupção nacional.

Aprovar esse pedido de *impeachment* significa escrever na história um episódio de golpe, significa abrir um precedente para que o direito de presunção de inocência seja determinado pela opinião pública e não pela lei. Ameaçam-se, assim, direitos civis resguardados pela Carta Magna e respaldados pelas regras e instituições do Estado Democrático de Direito. A insegurança jurídica é uma das principais mazelas de Estados autoritários, e esse capítulo da História não vamos reviver.

Por isso, em nome das políticas públicas que mudaram o Brasil para melhor, em nome da participação social; e em nome dos direitos humanos, vimos a público dizer: *avanços sim, retrocessos não.*

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

Conselho Nacional de Assistência Social

Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais

Disponível em:

<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2016/conselhos-divulgam-manifesto-201cavancos-sim-retrocessos-nao201d>



Anexo D – Manifesto pela ética, qualidade técnica e participação social no licenciamento ambiental brasileiro

Brasília, 05 de abril de 2016

Os representantes da bancada ambientalista no Conama, membros do grupo de trabalho que trata da proposta de resolução que dispõe sobre critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental, deliberaram pelo presente Manifesto visando consignar sua posição diante do processo Conama nº 02000.001845/2015-32:

Considerando que o referido processo proposto pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) foi instalado de forma açodada no Conama, com convocação de reunião extraordinária da Câmara Técnica de Controle Ambiental (CTCA) no período de festas de final de ano em 2015;

Considerando que a CTCA deliberou pela formação de um grupo de trabalho que foi instalado no início de janeiro de 2016, para um período de trabalho exíguo de 60 dias, quando o Regimento Interno do Conselho possibilita o prazo de até um ano, renovável, e foi instalado exatamente no período das férias de verão, época inapropriada em função de baixa possibilidade de articulação institucional;

Considerando a apresentação pelo governo federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente, de um cronograma exíguo para a boa execução dos trabalhos, em se tratando de matéria de alta complexidade técnica e jurídica e que representa uma das ferramentas mais importantes para a consecução dos princípios estabelecidos

na Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), especialmente do princípio da participação social;

Considerando que foi estabelecido um prazo insuficiente para contribuições internas, desconsiderando-se a imprescindível necessidade de nivelamento das informações, de tempo para consulta às entidades ambientalistas, aos pesquisadores e acadêmicos que atuam na área, aos técnicos dos diversos setores e segmentos sociais, aos movimentos sociais em geral no Brasil, país que apresenta grande diversidade cultural e dimensões continentais;

Considerando que, até a presente data, apesar de solicitado, não foi apresentado um estudo que permitisse traçar um paralelo comparativo entre as atuais resoluções Conama em vigor e a proposta em discussão, resultando num processo em que não está garantido o princípio do não retrocesso ambiental, já sendo perceptíveis impactos negativos sobre a jurisprudência conquistada decorrente das Resoluções 001/86 e 237/97 – e que a minuta proposta pretende revogar;

Considerando que até o presente momento também não foi apresentado anexo com classificação de tipologia e porte dos empreendimentos, o que é basilar para definir a classificação das modalidades e que tem a ver com todo o teor de mérito do projeto em questão;

Considerando que a condução dos trabalhos pelo MMA tem sido direcionada de forma a ignorar apelos da sociedade civil por um processo democrático, com participação social eficiente, eficaz e verdadeiramente transparente;

Considerando a forma insuficiente e democraticamente limitada utilizada para a consulta eletrônica, resumida ao período de feriados carnavalescos, assim como a intransigência do MMA e da Abema na definição dos locais da consulta pública que possibilitassem maior inserção e participação da sociedade civil, conforme proposto pelos representantes da bancada ambientalista na CTCA;

Considerando que tais fatos vêm gerando um clima de insegurança e um estado de clamor público no seio do movimento socioambiental – e de outros setores

representativos da sociedade brasileira, especialmente entre estudiosos e pesquisadores que se dedicam ao tema da gestão ambiental;

Considerando que, durante o processo, em que pese a intenção de excessiva discricionariedade concedida aos Estados na elaboração de quesitos e modelos aplicáveis ao licenciamento, sequer cogitou-se avaliar a viabilidade de gestão do Sisnama, à exemplo de capacitação técnica e meios operacionais, elementos sem os quais a viabilidade do licenciamento para sua implementação e para as atividades de fiscalização estará comprometida;

Considerando a limitação da abordagem proposta, que não contempla a conjuntura atual do período civilizatório/Antropoceno, assim como a frágil, simplista e questionável metodologia para classificação e avaliação de impactos, que não tangencia questões basilares como perceber a realidade e criar salvaguardas diante da perda de capacidade de suporte, da incidência de efeitos sinérgicos e da cumulatividade dos impactos ambientais;

Considerando a forma limitada como está sendo abordada a participação social, elemento basilar para a construção de um sistema de gestão ambiental participativo;

Considerando a falta de consulta antecipada a organismos representativos com atuação em território nacional como a Funai, o Ipham, o CNRH, entre outros;

Por fim, considerando os últimos acontecimentos na 10ª reunião ordinária da CTCA, que a princípio sinalizou aparente espírito de diálogo por parte da Abema e do MMA, mas que resultou em: prazos exíguos e insuficientes para a boa execução dos trabalhos de prorrogação do GT; construção de aparentes consensos para apresentação à sociedade nas consultas públicas, uma vez que o setor ambientalista tem sistematicamente questionado o conjunto da obra; a negativa de consultas públicas em estados onde problemas ambientais são mais graves em escala, nível de desconformidades e recentes impactos, como nas regiões do estado do Pará, São Paulo, assim como em Minas Gerais, denotando direcionamento sem justificativas por critérios aceitáveis; a demonstração de condução dos trabalhos em articulação política voltada a interesses contrários à prática eficaz da avaliação ambiental, fato que aponta desde já para uma

finalização com resultados contrários aos interesses maiores da sociedade e do meio ambiente; a inaceitável subjetividade e superficialidade, já que o documento a ser encaminhado para as consultas públicas não apresenta, até o momento, os anexos com tipologias que determinariam os tipos de atividades licenciáveis e quais procedimentos lhes seriam aplicados, tema que por si só demandaria consultas regionais e forte debate e aporte de conhecimento científico.

Pelo conjunto da obra, pelo desequilíbrio de forças pró-sociedade e pró-sustentabilidade diante da demonstração de interesses econômicos imediatistas, concluímos que não há condições mínimas para manter diálogo democrático dentro do grupo de trabalho, diante de um processo comprovadamente açodado, com metodologia questionável, cujos resultados apontam para um inaceitável retrocesso ambiental.

Assim sendo, a bancada ambientalista, através dos representantes das ONGs do CNEA que compõem o Conama, e por decisão com manifestação das bases, deliberam se retirar como veemente protesto do grupo de trabalho que discute a resolução sobre os critérios gerais para licenciamento ambiental, vindo a público denunciar as distorções que vem ocorrendo, com vistas ao restabelecimento pelo Conama da prática dos princípios democráticos basilares, assim como valores e o espírito norteador impressos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Dessa forma, requeremos:

1. A revisão conceitual da proposta, na perspectiva de atendimento aos princípios estabelecidos na Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) e da atual conjuntura da intensificação dos impactos pela ação humana (Antropoceno);
2. Apresentação de um Estudo de Viabilidade de Gestão por parte dos órgãos integrantes do Sisnama e de comprovação da sua capacitação técnica e viabilidade operacional para proceder com eficiência às demandas atuais de licenciamento e fiscalização;
3. Realização prioritária de um Encontro Nacional de Colegiados Ambientais, como mecanismo de integração e fortalecimento do Sisnama, precedido

da elaboração da Agenda Nacional do Meio Ambiente e da Avaliação da Política Ambiental do país, no âmbito do Conama, conforme estabelece o art. 28 do seu Regimento Interno.

4. Realização de audiências públicas em cada estado da Federação, atendendo aos princípios do direito à informação e da participação social, acrescida de nova Consulta Pública eletrônica, apoiando a efetiva mobilização da sociedade civil, da Academia e do Ministério Público, assim como de outros atores que possam contribuir neste processo, em especial para contemplar de forma adequada a defesa dos interesses difusos.

Brasília, 05 de abril de 2016.

Fidelis Paixão – Argonautas (Membro da CTCA)

Marcus Vinicius Polignano – Instituto Guaicuy (Membro da CTCA)

Boisbaudran Imperiano – Sociedade Nordestina de Ecologia

Bruno Manzollilo – FBCN

Carlos Alberto Hailer Bocuhy – SODEMAP

Lisiane Becker – Mira-Serra

Tadêu Santos – Sócios da Natureza

Disponível em: <http://www.kaninde.org.br/kaninde-esta-entre-as-organizacoes-que-defendem-a-paralizacao-do-conama/>



Anexo E – Manifesto dos Conselhos em Defesa da Democracia e das Políticas Sociais

Brasília, 26 de novembro de 2015

Os Conselhos Nacionais signatários deste manifesto vêm a público conclamar a todas e todos para, junto aos movimentos sociais e sindicais, entidades e associações populares, fazer frente à atual onda conservadora, que ameaça direitos conquistados, tenta impedir ou retroceder avanços sociais e que coloca em risco a própria democracia. A crise econômica mundial, que nos atinge, acirra conflitos e gera desemprego, quebra laços de solidariedade e produz mais sofrimento e doenças, especialmente entre os trabalhadores e o povo. Essa situação exige mais e melhores políticas sociais e serviços públicos, não sua diminuição.

O equilíbrio fiscal pode ser atingido sem reduzir a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora e o processo de inclusão social vivido na última década. Medidas como a taxação das grandes fortunas, do lucro dos bancos, dos juros e dividendos e das transações financeiras são suficientes para resolver no curto prazo o problema das contas públicas. Rumo a uma reforma tributária progressiva, na qual paga mais quem mais tem.

Defendemos o aprofundamento da democracia participativa, em todas as esferas, locais, municipais, estaduais e nacional, visando ampliar a participação e o controle social da população sobre as políticas públicas. Aqui, os Conselhos e as Conferências têm papel central, devendo ser fortalecidos e respeitados em seu caráter deliberativo, de controle da Sociedade sobre o Estado.

Neste e no próximo ano, conferências locais, municipais, estaduais e nacionais mobilizam milhões de brasileiros em defesa de políticas públicas conquistadas e

na definição de diretrizes e prioridades para o próximo período. E ainda na luta por uma sociedade cada vez mais democrática, mais justa e solidária, livre de qualquer forma de exclusão, opressão ou discriminação.

Apresentamos aqui uma pauta comum, a ser defendida em todas as Conferências em curso, no sentido de potencializarmos nossa ação conjunta.

E convidamos a todas e a todos para uma grande MANIFESTAÇÃO EM DEFESA DA DEMOCRACIA, DA PARTICIPAÇÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS em primeiro de dezembro de 2015, na Esplanada dos Ministérios.

PROPOSTAS

1. Defesa incondicional de políticas públicas, universais e de qualidade.
2. Efetivo exercício do controle social com autonomia e independência.
3. Reconhecimento das conferências e conselhos como espaços de decisão.
4. Contra a adoção de modelos privatizantes de gestão das políticas públicas.
5. Pelos direitos das populações negra, idosa, indígena, LGBT, pessoas idosas, pessoas com deficiência e população em situação de rua.
6. Não ao racismo, ao genocídio da população jovem, negra, pobre e da periferia.
7. Pela garantia da transferência de renda como direito socioassistencial.
8. Em repúdio a qualquer tentativa de institucionalização da terceirização que violenta direitos conquistados pelos trabalhadores.
9. Pela efetivação da igualdade de direitos e oportunidades para as mulheres.
10. Defesa dos direitos sexuais e reprodutivos e contra a violência obstétrica.
11. Em defesa da soberania alimentar e da alimentação saudável.
12. Pelo direito à água e ao saneamento básico, urbano e rural.
13. Em repúdio às tentativas de redução da maioria penal.
14. Em repúdio a iniciativas que propõem a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 e de qualquer trabalho a menores de

- 16 anos, salvo na condição de aprendiz ou sob o regime de tempo parcial, a partir de 14 anos.
15. Por uma reforma política, com participação popular e proibição do financiamento empresarial de campanha.
 16. Pela reforma agrária, com apoio à agricultura familiar, economia solidária e agroecologia.
 17. Pela defesa dos direitos territoriais indígenas, das comunidades quilombolas e de comunidades tradicionais.
 18. Contra todas as formas de manicômio.
 19. Contra qualquer afronta ao SUS e ao direito universal à saúde previsto na Constituição Federal.
 20. Pela reforma urbana, com respeito ao direito à cidade, ao transporte público e à moradia digna.
 21. Pela regulação dos meios de comunicação, sem qualquer forma de concentração, monopólios ou oligopólios.
 22. Pela democratização da informação, com conteúdo nacional, regional e independente.
 23. Pela responsabilidade do Estado de garantir políticas sociais e econômicas que reduzam desigualdades e promovam a equidade.
 24. Pela reforma tributária, que taxe grandes fortunas e transações financeiras, e promova a justa distribuição de renda.

Conselho Nacional de Saúde (CNS)

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)

Conselho das Cidades (ConCidades)

Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)

Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea)

Disponível em: <https://conferencianacional.files.wordpress.com/2015/10/manifesto-interconselhos-13-10-15.pdf>

Este livro foi composto em UnB Pro e Liberation Serif.

Desenvolvimento democrático em tempos incertos

Os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa

Em meio à incerteza que marca a crise política no Brasil, foram mantidas, ao menos formalmente, instâncias nacionais de participação social. No entanto, não está claro como as interfaces entre sociedade e Estado operam no âmbito federal em tempos de instabilidade da democracia representativa. Este livro toma em conta tais elementos e, dada a multidimensionalidade da ação pública, questiona, sobretudo, como são engendrados processos complexos, compostos por representantes de múltiplos interesses, origens e identidades. Na investigação das redes de porta-vozes, foram desvendadas dinâmicas simultaneamente transversais e participativas dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas de Saúde (CNS) e Direitos Humanos (CNDH), da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e da 15ª Conferência Nacional de Saúde, bem como do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) e do Fórum Interconselhos. Estão analisados instrumentos e práticas viabilizados pelos conselhos entre 2015 e 2016, a partir de relatórios, reuniões, mais de setenta entrevistas, atas, vídeos, agendas, regimentos e outros documentos, e observa-se ainda a história do Fórum, desde sua instauração em 2011. No contexto de adversidades, distinguem-se interações que superam lógicas setoriais fragmentadas para aceder a práticas dialógicas. A pesquisa descortina ensaios de desenvolvimento participativo que oportunizaram, entre repertórios formais e informais, a criação e a propagação de sentidos híbridos e ávidos por reorientar a ação estatal.



EDITORA



UnB