

DOS NEXOS EFÊMEROS AO FAZER ESTADO: ensaio sobre transversalidade em conferências nacionais de políticas públicas¹

FROM EPHEMERAL NEXUS TO MAKING STATE: essay on transversality in national public policy conferences

Fernanda Natasha Bravo Cruz²

Doriana Daroit³

RESUMO

Em 2015, a 15ª Conferência Nacional de Saúde trouxe consigo um eixo chamado por transversal, presente em todos os grupos de trabalho de seu processo deliberativo, abrangendo as três esferas federativas e centenas de milhares de delegados. Em 2016, a 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos era caracterizada por transversal desde seu documento orientador, apresentando-se como momento de convergência de quatro outras conferências nacionais temáticas. Em ambas ocasiões, o transversal foi termo mobilizado não apenas como vetor ou aspecto organizacional, mas também enquanto relevante dispositivo discursivo para defesa de um projeto político democrático, transcendente aos setores que promoviam as conferências, tomando em conta os riscos iminentes da crise política do governo federal. A partir da etnografia que considera a observação de reuniões, mais de cinquenta entrevistas semiestruturadas, análise de documentos e textos acadêmicos, este ensaio coteja sentidos e práticas conferencistas a discursos acadêmicos sobre intersectorialidade e transversalidade, bem como revela situações e conexões possíveis entre transversalidade, participação e táticas de governo.

Palavras-chave: Transversalidade; Intersetorialidade; Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

ABSTRACT

In 2015, the 15th National Health Conference had a transversal axis among all working groups of its deliberative process, involving the three federative spheres and hundreds of thousands of delegates. In 2016, the 12th National Conference on Human Rights was characterized as a transversal theme from its guiding document, presenting itself as the moment of convergence of four other national thematic conferences. On both occasions, "transversal" was a term mobilized not only as a vector

¹ Artigo convidado.

² Professora adjunta da Universidade de Brasília (UnB), atuando no Departamento de Gestão de Políticas Públicas. Doutora em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela mesma universidade e mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Email: fernandanatasha@gmail.com

³ Professora adjunta da Universidade de Brasília, atua no Departamento de Administração e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Mestre e doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: doriana.daroit@gmail.com

or organizational aspect, but also as a relevant discursive device for the defense of a democratic political project, transcending the sectors that promoted the conferences and considering the imminent risks of the political crisis in the government federal. Through the ethnography of meetings, more than fifty semi-structured interviews, documentary analysis and literature review, this essay collates senses and practices of conferences and the academic production regarding intersectoral and transversal action, also revealing possible situations and connections between transversal action, participation and government tactics.

Key-words: Transversal action; Intersectoral action; National Policy Conferences.

Introdução

Transversalidade e intersectorialidade são duas categorias bastante repercutidas contemporaneamente, tanto em estudos de gestão de políticas públicas como em arenas povoadas por sujeitos que tecem a ação pública. Em geral, discussões acadêmicas brasileiras que se voltam aos temas 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 intersectorialidade 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 intersectorialidade – 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 ensaio, compartilhamos a etnografia⁴ de aspectos de duas conferências nacionais de políticas públicas. Falamos da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em abril de 2016, e da 15ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em dezembro de 2015. 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. Tecemos considerações sobre os sentidos do que foi chamado por *transversal* em cada uma das ocasiões.

⁴ Para os antropólogos da política que inspiram a abordagem ora adotada, 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, conectando teorias às interpretações descritivas (conforme diria GEERTZ, 1989). No entanto, a antropologia da política, distingue-se por olhar para as instituições e práticas de poder (como faz TEIXEIRA, 1998). 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.

Os discursos e práticas mapeados nesta pesquisa concernentes à “intersectorialidade” e à “transversalidade” acionam expectativas díspares quanto às suas características e efeitos dependendo da vinculação dos atores - seja acadêmica, política, burocrática ou militante. 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 referirem-se 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.

A pesquisa 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. De fato, essas são categorias nativas para os atores estudados. Neste ensaio, as categorias analíticas mobilizadas são dispositivos e táticas de governo. 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 contextualizou a construção de certa equivalência entre o que ali fosse tomado por transversal e uma noção de estado impressa no projeto político vigente e ameaçado no poder executivo federal.

Este texto está composto desta introdução, quatro breves seções e considerações finais. Os dois primeiros itens discutem casos emblemáticos de Conferências Nacionais que contaram com composição de membros de diversas origens e com a discussão de temas designados por transversais. Primeiramente, apresentamos o caso da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (CNDH), cujos porta-vozes apresentaram por transversal a identificação do que sejam direitos humanos, um sentido de transbordamento das discussões conferencistas para diversos setores e âmbitos de governo, e também o encontro entre atores de quatro outras conferências nacionais temáticas que a precederam. Em seguida, compartilhamos 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, apresentamos um tentame de compilação do discurso acadêmico sobre intersectorialidade e transversalidade. Sem pretensão de esgotamento, estudamos 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 pretensão contra-hegemônica. No quarto item, localizamo-nos de forma crítica entre a literatura e a experiência vivida. O esforço analítico é impulsionado pelos conceitos de *dispositivos* e *táticas*, partindo de Foucault (2004 [1977], 2008 [1979], 1999 [1971]). As considerações finais recuperam os argumentos desvelados e aponta caminhos possíveis para agendas de pesquisas futuras.

1. Da transversalidade como cerne

Entrevistamos dois servidores públicos 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 participante da 12ª CNDH, 2016, grifos meus).

No diálogo com outra atuante na organização da 12ª CNDH, ela reiterou algumas vezes que “os direitos humanos são essencialmente transversais” (servidora pública 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 e dos documentos internacionais que o precedem para aceder a uma lógica própria. Tal lógica ficou explicitada durante a 12ª Conferência, conforme apresentamos a seguir.

Conforme a Carta de Apresentação ao Caderno de Propostas da Conferência⁵, documento compilador de textos orientadores que dá tom aos eventos e que é distribuído como material a cada um dos participantes,

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 (CNDH, SEDH, MMIRJDH, 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 ajustaram-se, propositadamente, ao encerramento de quatro conferências nacionais temáticas simultâneas e vinculadas à

⁵ Com Pogrebinski e Santos (2011:261), definimos conferências nacionais como instâncias de deliberação e participação convocadas pelo Poder Executivo através de seus ministérios, secretarias 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.

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 realizaram falas que identificaram equivalência entre transversalidade e a forma de realização dos eventos, visando o encontro de atores com preocupações temáticas diversas. Conforme estabelecido no regimento instituinte à 12ª 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 o encontro de discussões e atores num único ambiente:

A transversalidade é algo inovador. Tenho a convicção que acertamos no formato de realizar conferências conjuntas. O CICB⁶ 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 o seu. Quem chega hoje vai sentir isso. Essa é a principal forma de desmistificarmos preceitos e desconstruirmos preconceitos para construirmos uma cultura de cidadania democrática (12ª CNDH, discurso do Secretário Rogério Sottilli, 2016).

Junto aos discursos sobre a conexão entre direitos humanos à chamada transversalidade, seja *essencialmente*, seja proporcionada pela convergência de conferências conjuntas, 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 de 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 por *golpe* e por outros por *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 12ª 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. Ainda, para compreender *como opera* a noção de chave deste estudo, cabe explicitar o propósito e o caminho performático e institucional do que foi enxergado por *resultado* da conferência que, por tantos, era caracterizada por sua transversalidade.

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*”

⁶ Centro Internacional de Convenções do Brasil, que sediou o evento.

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”. Naquele dia, a presidenta assinara cinco decretos. No dia seguinte, em seu gabinete, recepcionou militantes de movimentos sociais e assinou mais um decreto, permitindo o uso do nome social de travestis e transexuais em órgãos públicos federais.

Uma militante da Rede Nacional de Pessoas Trans é representante do segmento no Conselho Nacional de Combate à Discriminação contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transsexuais e Travestis (CNDC/LGBT). Ela, que participou da CNDH, da conferência nacional específica de Políticas de Direitos Humanos de LGBT e do diálogo no gabinete da presidenta, compartilhou conosco 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] (representante da Rede Trans Brasil, 2016).

Assim, ainda que saltasse aos olhos durante a solenidade em ambiente formal a incomum e efetiva performance de ação direta, importava ainda para a produção do Decreto a tomada em conta dos nexos construídos previamente na instituição participativa conselheira. Conforme a mesma entrevistada, a incidência da pauta do nome social teve como caminho prévio o diálogo com os atores institucionais do governo federal, seguindo uma 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 expectativa dos militantes era de que os atores do governo e da administração pública federal reconhecessem a atribuição de nome social conforme a identidade de gênero para facilitar o acesso desse grupo populacional aos múltiplos serviços públicos. A identidade de gênero é reconhecida como direito humano por organizações internacionais e pelo estado brasileiro (SEDH, 2010; ONU, 2014). Entretanto, o Decreto⁷ 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

⁷ 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 nº12 de 2015 do CNDC/LGBT, sobre a identidade de gênero de estudantes em instituições educacionais públicas e privadas. 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. Um Projeto de Lei apelidado por João Nery (PL 5002/2013), reconhecido como primeiro homem trans brasileiro, propõe ir além do nome social para estabelecer a mudança do nome civil daqueles interessados. A composição majoritariamente conservadora do Congresso Nacional, contudo, se mostra favorável a iniciativas como essa: inclusive, o Decreto Presidencial 8.727/2016 é objeto de controvérsia na Câmara dos Deputados, encontrando um projeto de decreto legislativo que visa a anulação do primeiro.

fins administrativos internos” (BRASIL, 2016), não rompendo necessariamente com as lógicas de cidadania precária (BENTO, 2014) às quais a chamada população trans está submetida: frequentemente desencorajadas em suas relações sociais a exercerem sua identidade, são alvos de múltiplas violências que, inclusive, as afastam 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 da militante e sua caracterização do transversal como “*trabalho incisivo em pastas diferentes*”, que conecta o decreto sobre o nome social ao senso de resultado sobre uma conferência denominada por transversal.

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 de transversalidade. Afinal, se considerarmos os discursos citados acima, 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, devem importar aos gestores que orientam pastas para além daquela que coordenava a conferência. Ali, estiveram presentes os que se apresentavam como legítimos *representantes*⁸ das populações demandantes da garantia de direitos. No quarto item, seguiremos nessas discussões.

2. Da transversalidade como aquilo que é abrangente

Participamos de outra conferência poucos meses antes, em dezembro de 2015. 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, foi observado um Grupo de Trabalho (GT) do eixo de participação social. Havia outros seis eixos de discussão específicos 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 GT, em cada uma das salas, realizaram previamente às suas discussões o diálogo sobre um oitavo eixo, chamado por transversal. O eixo transversal de discussão se propunha desde um documento orientador (CNS, 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;

⁸ Sobre representação política tradicional, vale ver Pitkin (1967), Prevorwzki, Stokes e Manin (1999), e o capítulo de Bourdieu (1989) sobre o tema. Sobre as novas formas de representação política, que inclui a atuação de sujeitos engajados em associações civis nos conselhos e conferências, vale considerar a revisão bibliográfica de Luchmann (2007).

- 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 determinaram por *transversal* as “Reformas Democráticas e Populares do Estado”, considerando aquilo que encontravam de relevante para ser discutido e que fosse externo ao sistema de saúde. Convencionou-se que esses temas seriam discutidos por todos 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”. Para outra conselheira, militante de movimento social, “a luta pela saúde é tarefa compartilhada. Ela não pode ser setorializada, pois o setor saúde não dá conta”.

Contudo, essa perspectiva mais preocupada com o conteúdo do que com a forma de ação não é uníssona. Para esse acadêmico que era também conselheiro e gestor,

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 nacional de saúde entrevistado, 2016).

A entrevista realizada se referiu ao conselho nacional (não especificamente à conferência enfocada), mas a resposta sobre processos transversais e participativos traz insights significativos. De certa forma, esse conselheiro traz consigo essa tendência do sentido mais tecnocrático da gestão: o conselho emprega mais energias com posição política do que viabilizando meios estratégicos de ação. Para ele, a ação transversal estaria mais bem estabelecida 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 sentidos 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*”. Portanto, 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 quatro mil e setecentas conferências municipais. Conforme o relatório nacional consolidado (CNS, 2015b), 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 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 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 pelos relatores do CNS, foram acatadas pelos grupos de trabalho por ampla maioria dos participantes. Passamos a discutir agora *como*, no grupo voltado à participação social, tais discussões sobre o eixo transversal procederam. Ali, antes da concordância com quase todas as diretrizes, houve incontáveis contendas – e nenhuma delas por razão do conteúdo textual. Era como se o procedimento importasse mais que o propósito do encontro. A primeira disputa aconteceu no início da reunião, durante a explanação dos procedimentos de uso de controles remotos que permitiam que o participante votasse em propostas e diretrizes. Duas ou três pessoas desconfiaram que os representantes do estado que organizaram os eventos poderiam não ser idôneos, 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 vinte e três salas de GT e que já tinham sido usados anteriormente. Também estranhamos a centralidade dos controles nos processos dos GT, mas não por desconfiar de organizadores, e sim por perceber que 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 colocar em votação novas diretrizes, propostas ou palavras - só aceitar ou rejeitar propostas e diretrizes previamente sistematizadas.

Em outro momento, quando um dos convidados do CNS quis aferir 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, do pessoal do apoio ao evento era amarela, e a dos participantes oriundos de conselhos nas diversas esferas federativas era laranja. Era fácil distinguir quem era conselheiro ou não. Ali, os crachás que 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, conforme retificado pelo coordenador da mesa, 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 Riles (2006) sobre documentos e processos burocráticos da 4ª Conferência Mundial de Mulheres traz analogias fecundas para esse espaço. A autora observou 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 e convergiam para as estaduais que, por conseguinte, retornavam à esfera federal. Dado que a sistematização final, dos estados para o âmbito nacional, era realizada pelos mesmos conselheiros nacionais ou por sujeitos selecionados por eles, não espanta que haja pouca 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 de ambientes conferencistas internacional e brasileiro: "se a autoridade do *chair* estava sempre sob conflito, a autoridade do tempo era inquestionável" (RILES, 2006, p. 86). É a *temporalidade* que conferia ao procedimento, não ao conteúdo, a centralidade da discussão: o tempo era um marcador 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 observado não focalizavam o conteúdo dos temas designados por transversais. Foram entrevistas e documentos que deram pistas com relação ao sentido da interpenetração de questões, serviços e políticas que o termo *transversal* carregou consigo na situação. Propomos que, mesmo assim, o modo como foi tratado o tal *eixo transversal* seja percebido como relevante, uma vez que é possível conectar a estratégia de organização da ação ao discurso enunciado, por considerar indispensável à compreensão do que seja o *transversal* os dispositivos e táticas mobilizados para sua operação.

3. Definições convencionais para transversalidade (e intersetorialidade)

Propomos agora um breve interstício: em vez de voltarmos o olhar sobre a experiência vivida, passamos a apresentar como a literatura brasileira vem 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 intersectorialidade e transversalidade são bastante semelhantes e 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, INOSOSA, KOMATSU, 1997 etc). Em geral, esses discursos acadêmicos têm um forte componente normativo, de dever ser, que agrega o transversal ao intuito de reconhecer a complexidade dos problemas da população, visando tornar a gestão do estado hábil para geração de resoluções.

Congregam as intenções desses autores outros projetos políticos, de sentidos democratizantes, desburocratizantes e deshierarquizantes, como se insurgissem de maneira inseparável ao projeto de articulação entre setores da gestão do estado. Nesses textos, o estado e suas instituições setoriais apresentam-se como se fossem naturalmente existentes e estruturalmente passíveis de assumir porosidades em novos vértices – preferencialmente horizontais. Os textos 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 discussões⁹. Em sua dissertação sobre secretarias nacionais de governo¹⁰ com papel articulador entre ministérios setoriais, Sofia Reinach (2013) percebeu que a efetivação das ações denominadas por transversais pelo governo federal dependeriam de relações pessoais entre os envolvidos, poder de decisão e esforços de convencimento empregados pelos mesmos, 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 é bastante parecido. De acordo com as autoras, que realizaram mestrado em administração pública, as ações transversais brasileiras no contexto federal muitas vezes se estabelecem por meio de laços de articulações interministeriais que têm como traço marcante a noção de objetivo comum – ainda que não necessariamente observe 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 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 intersectorialidade, 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.

⁹ Em 2016, foram estudados os 23 trabalhos disponíveis no Banco de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (BDTD/IBICT) sobre o tema. Partindo dos trabalhos que trouxessem “transversal”, “transversalidade”, “intersectorial” ou “intersectorialidade” como título ou palavra-chave, filtramos aqueles referentes às políticas públicas ou à gestão pública. Mediante a leitura de resumos, introduções, conclusões e capítulos teóricos das teses e dissertações, foram identificados e estudados os textos de referência presentes em mais de um trabalho.

¹⁰ Nomeadamente, a Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR), 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 aglutinadas sob nova a institucionalidade do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Desde maio deste ano, passaram a estar subordinadas ao Ministério da Justiça e Cidadania.

O interessante texto de Brugué, Canal e Paya (2015) é bastante citado¹¹ em suas versões constitutivas e apresenta quatro traços fundamentais do que optaram chamar por *dinâmica transversal*: a necessidade de incorporar múltiplos atores nos processos de definição e implementação de políticas; a interdependência e interação contínua entre os múltiplos atores; a existência de relações baseadas na confiança e reguladas por regras pactuadas e acordadas entre as partes; e a presença de níveis significativos de autonomia e autorregulação. Para esses autores, que estudaram seis comissões interdepartamentais da Catalunha, os espaços que promovem dinâmica transversal seriam capazes de cultivar uma forma de inteligência administrativa, habilitada a aproximar os âmbitos técnico e político.

Um autor de referência para a discussão sobre *gestão transversal* é Albert Serra¹² (2005). Para ele, a gestão transversal no estado se propõe, simultaneamente, como conceito e como instrumento organizativo que, enquanto preserva a especialização técnica, coopera entre diversas disciplinas visando refletir a multidimensionalidade da realidade. A noção de gestão transversal de Serra comporta relação com processos de coordenação lateral e/ou intersetorial, mas não deveria ser confundida com esses processos. 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). O termo *mainstreaming* é, inclusive, traduzido ao português e ao espanhol por transversalidade (PAPA, 2012; STIEGLER, 2013).

O aporte da transversalidade estaria ao forçar a focalização da ação, centrando a atenção da organização sobre um tema e atuando sobre ele. A demanda por formas de gestão como essa surgiria quando as estruturas organizativas verticais se mostram insuficientes para incorporar temas, visões, enfoques ou problemas que exigem sinergia para a consecução de um objetivo comum.

Entretanto, a versão de *gestão transversal* encontrada em estudos brasileiros escapa a algumas prescrições do autor espanhol para traçar um reflexo com intersetorialidade, num sentido de cooperação e coordenação interinstitucional para integração de políticas específicas (GRAF, 2005). Tais sentidos delineiam um vértice de atravessamento entre temáticas e esferas para a promoção de ações específicas, expressam algo da noção de *mainstreaming*, mas estariam mais especialmente vinculados à articulação intersetorial.

Nesse sentido, no quadro a seguir, apresento sem a pretensão de esgotamento, os mais destacados 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 comum, e o estabelecimento de modelos de organização cooperativos, em rede.

¹¹ A versão anterior ao texto publicado em 2015 (divulgada em 2010 pelo site do Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Aberta de Barcelona), já suscitava insights em pesquisas brasileiras sobre os temas.

¹² 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 *mainstream* do gigantismo do estado.

Quadro 1. 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 por processos horizontalizados, em lógicas solidárias (antes que competitivas ou autointeressadas).
Eixo	Propósito temática relevante, pautada por especificidade endógena ou, mais comumente, exógena ao setor.

Fonte: Elaboração da autora, mediante revisão bibliográfica e análise documental. (*) As definições ora propostas resumem e vinculam livremente noções e conceitos expostos neste item, considerando SERRA, 2015; GRAF, 2005; REINACH, 2013; QUINHÕES, FAVA, 2010, PAPA, 2012; STIEGLER, 2013; COSTA, 2010; RESENDE, 2013; MONNERAT, 2011; ANDRADE, 2006; JUNQUEIRA, INOJOSA, KOMATSU, 1997, BRUGUE, CANAL, PAYA, 2015.

Em estudos doutorais que tem intersectorialidade como termo do título ou de palavras-chave, são mais presentes discussões temáticas referentes à assistência social e à saúde pública. São constantes as análises, por exemplo, sobre políticas públicas específicas como o Bolsa

Família ou o Saúde na Escola. Também o papel dos profissionais é temática 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 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 estado¹³ para realizar premissas da constituição federal (REZENDE, 2013) e/ou para perseguir a promoção da equidade, da descentralização e da participação¹⁴ democrática (ver, por exemplo, MONNERAT, 2011 e COSTA, 2010). Em geral, os autores de estudos de gestão e análise de políticas *intersectoriais* compartilham de um projeto político que conserva traços daquele 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 coletiva¹⁵ e apresenta a intersectorialidade como um dilema da gestão. O autor 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 de Alma Ata para Cuidados Primários em Saúde de 1978, e as Conferências Mundiais de Promoção da Saúde iniciadas em 1986, teriam reforçado uma noção de produção social da saúde e da doença que consideram que as políticas públicas para além do setor seriam condição e requisito para assegurar a saúde da população. O autor incentiva o que ele caracteriza por *nova* ação coordenada e planejada entre diferentes setores do estado e da sociedade.

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 discursos citados por grande parte dos estudos sobre intersectorialidade. Juntos, e em co-autoria com Suely Komatsu, eles escreveram um (também bastante referenciado) texto em 1997, chamado “Descentralização e intersectorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza”, que apresenta o resultado de uma assessoria à gestão municipal de Fortaleza pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (FUNDAÇÃO). De acordo com os autores, a estrutura setorializada do governo brasileiro refletiria a especialização de saberes e funções, e devido à sua desarticulação, seriam responsáveis

¹³ 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 no estudo de Costa (2010), Bidarra e outros, especialmente no serviço social, se relaciona à distinção entre estado e economia e numa disputa entre interesses econômicos e interesses da população em geral num marco neoliberal.

¹⁴ Os estudos sobre gestão e políticas públicas intersectoriais/transversais não correspondem aos estudos mais específicos sobre participação política, que tem apontado para críticas com relação aos desenhos institucionais, às práticas e metodologias empregadas, antes que para uma romantização do processo participativos institucionais (GURZA LAVALLE, 2003; PIRES, VAZ, 2012).

¹⁵ É interessante compreender o campo da saúde pública e coletiva como voltado à gestão sanitária, para melhor perceber sua associação com os estudos de gestão e análise de políticas públicas.

por um tratamento fragmentado dos problemas da população, de cunho interrelacionado. A setorização 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 autores 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 resta sobre a 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.

Ainda que os estudos sobre transversalidade tratem intersetorialidade como siamesa à transversalidade no Brasil, é interessante perceber que, 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 e, de outro lado, os estudos que se rotulam sobre intersetorialidade 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 transversalidade¹⁶ agrega algo da incidência política dos chamados novos movimentos sociais sobre o estado e tem alguma permeabilidade aos discursos de sentido neoliberal da chamada nova administração pública. De outro lado, o marco ideológico da intersetorialidade no Brasil desloca-se entre o keynesiano e o marxista, e estaria mais próximo à tendência de intervenção do estado sobre a sociedade, em atuação sobre áreas¹⁷ que remontam à própria insurgência do chamado estado moderno.

O trabalho de Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), bem como a maioria dos estudos estudados com suas palavras-chave de intersetorialidade e transversalidade, são voltados a construir sentidos normativos, propositivos, para a gestão pública. Tal como em outras disciplinas, os discursos acadêmicos da gestão pública e das políticas públicas 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 funciona, numa fusão entre discurso e efeitos (FOUCAULT, 2004 [1977]). 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 estranho perceber que figuram políticos e burocratas entre os autores dos estudos de intersetorialidade e transversalidade: a pretensão dos discursos produzidos alça disponibilizar um conhecimento que *funcione no fazer estado*, em propósitos que associam o indivíduo que escreve, o documento escrito, a ciência que estuda um objeto e o próprio objeto estudado.

¹⁶ Na revisão de literatura empreendida e ora compartilhada, a exceção temática encontrada é o texto de Quinhões e Fava, 2010.

¹⁷ 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.

4. Sobre as táticas de governo

Mas o que é esse *fazer estado*? Para Philip Abrams (1977), 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), restaria em seu maior 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 sistema¹⁸. Nas palavras do autor,

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. (ABRAMS, 1988 [1977], p. 20)

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 chamamos 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 expressada 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.

Trouxemos os casos etnográficos de conferências no início do ensaio para estabelecer que aquilo que é chamado por *transversalidade* é situacional, e se ressemantiza para melhor corresponder ao alcance do que fica de fora do que foi artificialmente forjado por setorial. Seja tratada pelo que chamamos por articuladora, externalizante, internalizante; seja tida como objeto de disputa ou traduzida pela sua siamesa intersetorialidade, consideramos que no encontro entre atores de movimentos sociais, sindicatos, ONGs e do (E)estado a ideia de transversalidade orienta o estabelecimento de *táticas* complexas que articulem múltiplas estruturas para 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 estavam preocupados com aquilo que dirige, organiza e produz do estado para a população e usa como instrumentos

¹⁸ Conforme Miliband, “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).

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. Ainda que por outros nomes, nos episódios e textos está apontada uma racionalidade política que se assemelha às *táticas de governo* de lógica pertencente à que Foucault (2008 [1978], LASCOUMES,2005). chamaria por governamentalidade: formas racionais dos procedimentos técnicos, uma instrumentação que orienta tanto os modos de exercício do poder, como as questões estratégicas que tornam instáveis e reversíveis as relações de poder.

Nos casos, a conjuntura política volveu o discurso da transversalidade para caminho peculiar durante os eventos enfocados. Em especial, a ameaça de ruptura com o programa de governo eleito estabeleceu-se como o risco daquilo que está para além do setor, do *transversal*, daquelas questões de relevância para as populações e que deveriam ser consideradas pelo estado. O *transversal* das instâncias enfocadas foi dispositivo discursivo referente a uma unidade de governo coerente com o projeto democrático exercitado nas conferências nacionais, já que é para o representante do poder executivo que convergem as capacidades de orientação, priorização e decisão sobre ações públicas que transcendem o *setorial*.

No caso da 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. As relações de poder entre estado e sociedade ali, ao menos demonstravam deixar de estar no âmbito da condução de condutas pelo estado para equalizarem no brevíssimo instante da firmação de decretos presidenciais - apesar da baixa capacidade do documento assinado, ou de estar longe de ser a primeira vez que a presidenta, ou seu antecessor, assinasse decretos em conferências nacionais.

O conteúdo dos documentos com respeito ao eixo transversal da CNS orienta interpretação análoga: se o *transversal* é aquilo que importa para ser articulado e tomado em conta para além do setorial, pode ser contemplado nesse 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 fosse o *eixo transversal* era 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. Essa concepção era mais próxima ao programa de governo em curso que daquele previsto pelos adversários à governante, portadores da 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, com Foucault (1999 [1971], p. 8-9), recuperamos 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”. Ali, uma vez que o texto era convergente com a perspectiva dos coordenadores e da mesa diretora dos organizadores da ocasião, não havia *tempo* de mudar o que estava posto e os procedimentos reforçavam a sistematização que já estava feita.

A conjuntura de crise potencializava, assim, a reinscrição do transversal às políticas públicas. 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 em específico e, caso os militantes e trabalhadores do setor não estivessem confortáveis em apoiar o propósito de manutenção da presidente eleita, certamente era cômodo apoiar demandas por externalizar ou internalizar questões que eles consideravam importantes. O dispositivo discursivo tornava 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, a integração de atores de múltiplas origens e racionalidades, estava de um lado, posto na metodologia da conformação dos fóruns observados e, de outro, sem lugar no conteúdo das discussões. Afinal, os modos de organização poderiam ter discussão incentivada pelos mesmos atores que estimularam os temas de discussão: os atores políticos governamentais ou militantes no âmbito federal não são desconhecedores de sentidos acadêmicos para os termos que enunciam. Ao não ativarem discussões sobre a face organizacional da transversalidade, o fizeram porque a intencionalidade no uso do termo era orientada para a defesa de um projeto político - alijando-se de técnicas de gestão pública.

Considerações finais

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 ensaio desvela que a mobilização das noções interseccionalidade 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, os estudos acadêmicos de gestão e políticas públicas sobre interseccionalidade e transversalidade deixam de fora o reconhecimento de que as práticas transversais e interseccionais 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 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, fica como agenda para os interessados na ação pública transversal e participativa a superação da proposta normativa de que a rede exista e tenha a população como protagonista, para tomar em conta a análise dos ambientes nos quais seus eixos e nexos se produzem. Os instrumentos, os processos interacionais multiatoriais compostos por porta-vozes de múltiplos setores e referenciais cognitivos e, ainda, a proliferação de discursos e ações de complexos espaços deliberativos socioestatais, têm lógicas diferentes conforme o contexto e podem ser objetos de pesquisa profícuos.

Para os casos da 12ª CNDH e da 15ª CNS, as múltiplas maneiras de enunciação do termo *transversal ou transversalidade* transcenderam às conceituações acadêmicas e foram incitadas taticamente pelo discurso daqueles atores governamentais ou, ao menos, alinhados com os propósitos governamentais, na defesa de um projeto político democrático. Na rarefação do discurso sobre o *transversal*, o termo podia enfatizar valores, aspectos organizacionais ou programas específicos, a depender do papel de quem o enunciasse. Nas duas situações, ainda que por caminhos diferentes, a culminância dos processos analisados correspondeu à avivação 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 de estado até então vigente no poder executivo federal.

REFERÊNCIAS

ABRAMS, Philip. Notes on the Difficulty of Studying the State. In : SHARMA, A ., GUPTA, A. ed. The anthropology of the state: a reader, [1977] 2006. pp. 112-130.

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

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

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

_____. Decreto 8727/2016. 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 de Abril de 2016.

_____. Lei 4.319/1964. Cria o conselho de defesa de direitos da pessoa humana. Brasília, 16 de Março de 1964.

_____. Lei 12.986/2014. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH. Brasília, 2014.

BRASIL, CNDH. Caderno de Propostas. 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 2016.

BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, CNS. Regimento Interno do Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 407, DE 12 de setembro de 2008. Brasília, 2008.

_____, Resolução Nº 435, de 12 de agosto 2010. Altera artigos do Regimento do Conselho Nacional de Saúde, referentes às Comissões Intersetoriais. Brasília, 2010.

_____, Resolução no 507 de 16 de março de 2016. Propostas, diretrizes e moções aprovadas na 15ª Conferência Nacional de Saúde. Brasília, Ministério da Saúde e Conselho Nacional de Saúde, 2016.

BRUGUÉ, Joaquim; CANAL, Raúl; PAYÁ, P. Inteligencia administrativa para abordar problemas malditos? El caso de las comisiones interdepartamentales, Gest. polít. Pública. 2015, vol.24, n.1, pp.85-130.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 5002/2013. 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 de Fevereiro de 2013.

_____. 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.

CNS. Relatório Nacional Consolidado da Etapa Estadual. 15ª Conferência Nacional de Saúde. Brasília, 01 a 04 de dezembro de 2015.

_____. Diretrizes Aprovadas nos Grupos de Trabalho ou na Plenária Final. 15ª Conferência Nacional de Saúde. Brasília, 01 a 04 de dezembro de 2015.

CNPCP, CNCD/LGBT. Resolução Conjunta no 1. Diário Oficial da União, nº 74, Seção 1, pág. 1, 17 de Abril de 2014.

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. Tese de Doutorado em Serviço Social. Prof.ª Dr.ª. Ana Cristina de Souza Vieira, UFPE, Recife, 2010.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana. Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. In: VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madri, 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 Tese de Doutorado em Serviço Social. Prof.ª Dr.ª. Ana Cristina de Souza Vieira, UFPE, Recife, 2010.

FAVA, Virgínia Maria Dalfior; QUINHÕES, Trajano Augusto. Intersectorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. Revista do Serviço Público. Brasília 61 (1): 67-96 Jan/Mar 2010 2010.

FOUCAULT, Michael. A ordem do discurso. São Paulo: Loyola, 1999 [1971].

_____. Microfísica do Poder. Coletivo Sabotagem Ed. 2004 [1977].

_____. Segurança, Território, População. São Paulo: Martins Fontes, 2008 [1979].

GEERTZ, Clifford. Por uma teoria interpretativa da cultura. A interpretação das culturas. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, p. 13-41, 1989.

GRAF, Roberta. Política ambiental transversal: Experiências na Amazônia brasileira. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências. Pós graduação em política científica e tecnológica. Orientador: Newton Müller Pereira. UNICAMP, Campinas, 2005.

GURZA LAVALLE, Adrián. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. Novos Estudos CEBRAP, no 66, 2003.

INOJOSA, Rose. M. Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. In: Revista de Administração Pública (RAP). R.J. Fundação Getúlio Vargas, n.32(2), 1998.

JUNQUEIRA, Luciano. A. P. Descentralização e Intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. In: Revista de Administração Pública (RAP). R.J. Fundação Getúlio Vargas, n.32(2), 1998.

JUNQUEIRA, Luciano A. P.; INOJOSA, Rose M.; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. XI Concurso de Ensayos del CLAD El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones. Caracas, 1997. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>>. Acesso em: 21 dezembro de 2015.

LASCOUMES, Pierre. De l'Etat à la Gouvernamentalité: une nouvelle perspective sur l'organisation politique. In: LASCOUMES, P. Gouvernement, organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault, p. 341-361, 2005.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova, São Paulo: Cedec n. 70. 2007.

MONNERAT, Giselle Lavinias. Transferência condicionada de renda, saúde e intersectorialidade: lições do programa bolsa família. Tese de Doutorado em Saúde Pública. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sílvia Victoria Gerschman de Leis. ENSP-Fiocruz, Rio de Janeiro, 2009.

NADER, Laura. Los de arriba: Nuevos horizontes de la antropología. Clásicos y contemporáneos en antropología, CIESAS-UAM-UIA. Reinventing anthropology (Dell Hymes ed.). New York: Pantheon Books, 1972.

PAPA, Fernanda. Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – percursos de uma pré-política. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), EAESP – FGV, São Paulo, 2012.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais. Texto para discussão 1707 IPEA, Brasília 2012.

PITKIN, Hannah. The concept of representation. Univ of California Press, 1967.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Ed.). Democracy, accountability, and representation. Cambridge University Press, 1999. pp. 01 – 36.

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

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: Baptista, Tatiana Wargas de Faria. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2013.

RILES, Annelise. Documents: artifacts of modern knowledge. University of Michigan Press, 2006. pp. 01-25 ; 71-89 ; 181-200.

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

STIEGLER, Barbara. Género, poder y política: 10 preguntas y respuestas sobre el concepto de "gender mainstreaming". Electronic ed.]. Text Literaturverz. S. 48-50. 2003 Disponível em: http://library.fes.de/fulltext/iez/01658a.htm#P45_2583. Acesso em 03 de janeiro de 2016.

TEIXEIRA, Carla Costa. A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional, 1949-1994. Relume-Dumara, 1998.

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.

VAUGHAN, Sandra Gomes; ALMEIDA, Lindijane; LUCIO, Magda L. A new agenda for teaching public administration and public policy in Brazil Institutional opportunities and educational reasons. *Teaching Public Administration*, p. 0144739415615663, 2015.