

III ENEPCP

ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS

Democracia no século XXI e os desafios para a Gestão Pública

Natal/RN, 27 a 30 de agosto de 2019

ST 11 – INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA

INSTRUMENTOS E DINÂMICAS DA TRANSVERSALIDADE: análise de
instituições participativas de cultura, educação, gênero, geração, raça e
assistência social

Fernanda Natasha Bravo Cruz (UnB)

Giovana Cristine Nobre da Silva (UnB)

Natália Vasconcelos de Castro (UnB)

Renan Gomes Damacena (UnB)

Resumo

A pesquisa ora apresentada demonstra a ação pública transversal e participativa (AFTP) viabilizada em conselhos e conferências nacionais, especificamente vinculados à educação, à assistência social, à cultura, aos direitos da criança e do adolescente, às políticas para mulheres e à promoção da igualdade racial. As dinâmicas de AFTP correspondem à ação empreendida em fóruns voltados a questões complexas, que extrapolam a dimensão setorial devido à temática, ao propósito, à estratégia, ao interlocutor ou ao instrumento de ação pública mobilizado (CRUZ, DAROIT, 2017). A sistematização de dados apresentada contempla o estudo de regimentos internos e atas de reunião de conselhos, bem como de documentos finais de conferências, ocorridos no período de ruptura da democracia representativa no poder executivo federal, entre 2016 e 2018. Foi possível demonstrar demandas por justiça, igualdade e políticas sociais, bem como padrões de estratégias de AFTP a partir de setores cuja gestão participativa está estabelecida constitucionalmente ou vinculada a órgãos articuladores. O paper descreve interações de fóruns híbridos conforme critérios de dialogismo e verifica distintas mobilizações de práticas interacionais estratégicas e instrumentos. Trata-se de resultado de pesquisa de iniciação científica que contribui com projeto de pesquisa mais abrangente em andamento, e que terá seus resultados parciais revisitados para comparação e apresentação compilada com dados de outros fóruns.

Introdução

Desde 2015, o Brasil é cenário de crise política institucional, que emerge entre inúmeras outras questões desse grande, desigual e diverso país. E se são multidimensionais os problemas públicos, podem ser também complexas as maneiras de tratá-los - ou, ao menos, de tentar atribuir-lhes visibilidade, sentidos ou orientações para solvência. Na conformação dessas possibilidades de respostas, entre 2016 e 2018, momento de incerteza devido aos descaminhos da democracia representativa no Poder Executivo Federal, mantiveram-se processos de participação política, compostos por atores de diferentes origens institucionais, identitárias, federativas e setoriais. Apesar de não serem numerosas ou dotadas de amplas capacidades, há arenas com processos empíricos simultaneamente transversais e participativos em curso - o que permite a análise de iniciativas complexas, para além do mero apontamento para a necessidade de democratização de processos político-administrativos.

Com o advento da Constituição cidadã em 1988, e em especial no período entre 2003 e 2015, o Estado teria se recomposto para contar com sujeitos de trajetórias militantes nos cargos públicos (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014) e encontra certo grau de fiscalização e de propósitos orientados por conselhos de políticas públicas (BRASIL, 1988). Os conselhos de políticas públicas brasileiros podem ser descritos como arenas com sentidos e estratégias múltiplas, que podem coincidir com aquelas gerenciais, burocráticas, e até mesmo com repertórios de ação de movimentos sociais. Conforme o Artigo 2º do Decreto Presidencial 8.243/2014¹, um conselho de políticas públicas é uma

¹ 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, sustado pelo Poder Legislativo. Vale argumentar, com a cientista política Thamy Pogrebinski (ARAÚJO, 2014), que apesar da sustação ter acontecido sob a alegação de inconstitucionalidade, 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”. Em 2019, o decreto 8.243 foi revogado pelo decreto 9.759, estabelecido pela Presidência da República para extinguir colegiados da

“instância colegiada temática permanente, instituída 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”. Cabe acrescentar que conselhos deixaram de ser meras instâncias técnicas assessoras do governo para serem instituídos em seu caráter democrático a partir da Constituição Federal de 1988, para planejar e implementar políticas públicas específicas, no âmbito municipal, estadual e federal. com formato híbrido, sendo, em geral, compostas por membros do governo e membros da sociedade civil, para a discussão de várias questões no tocante a estas políticas (PIRES, VAZ, 2012, p. 11) – que variam desde a temática da assistência social, criança e adolescente, gênero, raça, educação e até políticas culturais.

A concepção de que os membros dos conselhos, em especial, na esfera nacional, são porta-vozes (LATOIR, 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 o que se refere à identidade, tema, abrangência institucional e origem territorial das instancias que podem contar com assento. Os conselheiros são, em geral, vinculados a organizações, sejam elas governamentais, não-governamentais, associações científicas, federações profissionais ou empresariais. É considerando essa vinculação que um representante pode ser o porta-voz de uma determinada agregação de atores, de uma rede.

Os processos participativos estabelecem fluxos de deliberação, regulamentação e orientação de sentidos difusos: colocam-se como pontos de acesso ou espaços híbridos, que permitem 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.

Nesta investigação, as dinâmicas observadas correspondem à ação pública transversal e participativa (AFTP), empreendida em fóruns voltados a questões complexas, que extrapolam a dimensão setorial devido à temática, ao propósito, à estratégia, ao interlocutor ou ao instrumento de políticas públicas mobilizado (CRUZ, DAROIT, 2017). A pesquisa realizada previamente (CRUZ, 2017) já verificou em conselhos nacionais de saúde, direitos humanos e meio ambiente que a AFTP vinculada ao executivo federal foram fragilizados em 2016, devido à ruptura institucional da democracia representativa. A pesquisa ora apresentada amplia o escopo e o recorte temporal da análise da ação pública transversal e participativa para incorporar dinâmicas transversais viabilizadas em conselhos e conferências nacionais entre 2016 e 2018, especificamente vinculados à educação, à assistência social, à cultura, aos direitos da criança e do adolescente, às políticas para mulheres e à promoção da igualdade racial.

Este paper corresponde à iniciativa de pesquisa de iniciação científica realizada entre 2018 e 2019, no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília. O propósito de engajamento de estudantes de graduação refere-se ao entendimento de que a formação de pesquisadores

e gestores públicos capazes de analisar esses aspectos contribui, inclusive, para a construção de capacidades mediadoras para atuação em processos participativos complexos, dotados de potência para a orientação de rumos para projetos de desenvolvimento de caráter justo e solidário. No ensejo, são mobilizadas abordagens referentes a fóruns híbridos (CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2009), ação pública (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012), estratégia (ANDRADE, 2011) e instrumentos (HALPERN, LASCOUMES, LE GALÈS, 2014) para compreender os percursos de tentativas de promoção de desenvolvimento democrático.

Não pretendemos, neste trabalho, apresentar uma pesquisa generalizável ao conjunto de instituições participativas, ou abarcar o conjunto de conselhos e conferências 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 colegiadas destacadas para esta pesquisa desperta interesse por ser dotada de interessante composição multiatorial, denotando certa capacidade dialógica e transetorial.

Ademais, no contexto de crise ocorreram acontecimentos merecedores de atenção devido à descontinuidade das atividades nas instâncias escolhidas para a análise. São os casos da saída de conselheiras representantes de entidades da sociedade civil do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), para denunciarem um golpe de Estado e por não reconhecerem a legitimidade do Presidente Temer, e ainda da brusca revisão, pela Presidência da República de indicações de conselheiros para a composição do Conselho Nacional de Educação (CNE), ambos em 2016.

A investigação verifica colegiados conforme áreas cuja gestão participativa está estabelecida constitucionalmente (como são os casos da assistência social, cultura e educação) e, de outro lado, arenas vinculadas a órgãos articuladores (como são políticas para mulheres, para criança e adolescente e promoção da igualdade racial). Tal intenção traz consigo a possibilidade de comparar fatores de institucionalização e de relevância da articulação transversal para acompanhamento e aperfeiçoamento de políticas públicas e processos democráticos.

Foram observadas as interações entre 2016 e 2018 concernentes ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e à XI Conferência Nacional de Assistência Social; ao Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) que, apesar de prevista, não contou com conferência no período; ao Conselho Nacional de Educação (CNE) e à III Conferência Nacional de Educação; ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e à IV Conferência Nacional de Políticas para Mulheres; ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e à X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; ao Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial (CNPIR) e à IV Conferência Nacional da Igualdade Racial.

Quadro 1. Conselhos nacionais focalizados no paper

<i>Conselho</i>	<i>Institucionalização e atributos</i>
CNAS	O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foi criado em 1993, em decorrência da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) com o objetivo de assegurar o cumprimento da política de assistência social, avalia e aprova o orçamento e a Política Nacional de Assistência Social, além de zelar pelo processo participativo e de descentralização da assistência.
CONANDA	O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) foi criado em 1991 pela Lei nº 8.242. O Conanda foi previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente como o principal órgão do sistema de garantia de direitos. Possui a função de definir as diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de crianças e adolescentes.
CNDM	O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) foi criado pela Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985, órgão de deliberação coletiva vinculado na época ao Ministério da Justiça (MJ). De 1985 a 2010, o CNDM teve suas funções e atribuições bastante alteradas. Em 2003, passou a integrar a estrutura da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) em suas articulações com diversas instituições da Administração Pública Federal e com a sociedade civil.
CNPIR	O Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial (CNPIR) foi criado pela Lei nº 10.678 (23/05/2003), e regulamentado pelo Decreto nº 4.885 (20/11/2003), com alterações feitas pelo Decreto nº 6.509 (16/07/2008), os quais dispõem sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho. O conselho é um órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura básica do Ministério dos Direitos Humanos / Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (MDH/SEPPIR). Sua principal missão é propor políticas de promoção da igualdade racial, com ênfase na população negra e outros segmentos raciais e étnicos da população brasileira.
CNE	O Conselho Nacional de Educação (CNE) foi antecedido por um Conselho Superior de Ensino (1911), um Conselho Nacional de Ensino (1925) e um Conselho Federal de Educação (1971). A Lei que estabelece o CNE é a 9.131 de 1995, preza pela participação social e estabelece atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do CNE ao Ministro da Educação.
CNPC	O Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) é um órgão colegiado que compõe o Sistema Nacional da Cultura. O CNPC foi instituído pela Constituição Federal, art. 216-A, § 2º, inciso II, Decreto nº 5.520/2005 e Portaria nº 28/2016. Atualmente, o Conselho passa por um período de reformulação, que contou com consulta pública digital para reformulação de seu decreto instituinte. Em 28 de junho foi publicado o Decreto nº 9.891/2019, com uma nova regulamentação para o CNPC.

Fonte: Websites dos conselhos nacionais em foco.

O objetivo da pesquisa é compreender dinâmicas transversais viabilizadas em conselhos e conferências nacionais entre 2016 e 2018, especificamente vinculados à educação, à assistência social, à cultura, aos direitos da criança e do adolescente, às políticas para mulheres e à promoção da igualdade racial. Para tanto, procuraremos revelar lógicas da APTP a partir de políticas públicas cuja gestão participativa esteja estabelecida constitucionalmente ou vinculada a órgãos articuladores; descrever interações de fóruns híbridos conforme critérios de dialogismo; e analisar a APTP a partir de dinâmicas, instrumentos, repertórios interacionais estratégicos e referenciais.

Para atingir os objetivos, esta pesquisa mobilizou o método da análise do conteúdo documental (de regimentos internos, atas e documentos finais de conferências, além de decretos, resoluções, pareceres, moções, transcrições e outros relatórios), produzindo estudo de casos múltiplos. Mediante a sistematização e síntese das descrições de atores em interação, temas de relevância para a APTP, práticas

estratégicas e instrumentos que extrapolam a setorialidade, foi possível demonstrar modos de incentivo à produção de mudança na ação pública nas instâncias socioestatais, bem como estabelecer quadro de análise de critérios de dialogismo. A análise de ações públicas simultaneamente transversais e participativas verifica o caráter dialógico de interações socioestatais, bem como os modos de uso de dispositivos de ação pública.

Verificamos os conselhos e conferências em foco enquanto espaços dialógicos procedimentalizados de definição de problemas, referenciais, demandas sociais e da produção de normas sociotécnicas (tais como resoluções, recomendações e moções) orientadoras de intervenções estatais. Os processos de instrumentação que viabilizam as interações têm como sustentáculo os regimentos internos, que explicitam as três dimensões constitutivas de instrumentos: 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.

Observamos que 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, o convite a atores externos aos conselhos, a participação em eventos e fóruns atendendo a convites. Nas conferências, as propostas incentivavam articulações com setores para estabelecer políticas públicas, dotando-as de orçamento adequado, fortalecer a participação social, promover formação ou capacitação voltada a temas de diversidade, monitorar indicadores e políticas sociais e garantir a aplicação de leis já estabelecidas. As práticas de ação pública transversal e participativa que ocorreram no contexto de crise política visam a produção de sentidos e instrumentos para políticas sociais com garantia de direitos humanos, e mobilizam dimensões de poder, experiência e normatividade, além de aspectos operacionais gestionários (DAROIT, CRUZ, 2019).

Este paper estrutura-se desta introdução, da discussão teórica sobre fóruns híbridos e instrumentos de ação pública transversal e participativa, do percurso metodológico da pesquisa empreendida, da análise de conteúdo das atas de conselhos e documentos finais de conferências, visando a compreensão da APTP de seis diferentes áreas de colegiados deliberativos. O estudo de regimentos internos de conselhos expressa-se em um quadro de análise de dialogismo e a sistematização de dados sobre as práticas, temas e relações transversais na instrumentação conselhistas está identificadas e estratificadas em gráficos correspondentes às iniciativas do período 2016-2018. Por sua vez, as estratégias de instrumentação realizadas em cinco conferências nacionais também foram sistematizadas e estão

estratificadas em gráfico e os principais parceiros de APTP estão expressados por meio de cinco quadros de nuvens de palavras. O documento encerra com as considerações sobre as descobertas, alcances e limites da investigação.

Dos loci para ação pública e participação: para começar a pensar em fóruns híbridos

Observar dinâmicas interacionais da ação pública significa reconhecer dilemas, desafios e lógicas de sentido e de ação presentes no Estado e em seus entrelaçamentos com a sociedade – ou seja, em processos de conformação e viabilização de políticas públicas. Entendemos, com Muller (2013), que é possível compreender políticas públicas justamente como a combinação de lógicas heterogêneas articuladoras de força pública, competência e normatividade, produtoras de sentido e oportunizadoras de espaços no quais as sociedades definem suas relações consigo e com o mundo. Tal compreensão de nexos relacionais toma em conta a multidimensionalidade dos problemas públicos, a multiatorialidade, o papel das táticas e dispositivos de governo, as estratégias pela sociedade engajada em processos de mudança nos contextos de incerteza e a indispensabilidade da baliza da ação pública partir de fundamentos éticos e de processos dialógicos.

No Brasil, lutas da sociedade civil contra o contexto autoritário culminaram no incentivo à gestão democrática pela Constituição Federal de 1988. Os espaços que viabilizam interações entre sociedade e Estado, com representantes de diferentes saberes, origens e identidades, podem ser chamados de fóruns híbridos. Tais fóruns escapam fronteiras da setorialidade para traçar lógicas articuladoras de sentidos técnicos e políticos, operacionalizando valores em normas sociotécnicas.

Mesmo em circunstância de crise, há processos interacionais que se mantêm assinalando para a configuração de ações públicas simultaneamente transversais e participativas. No caso, os seis conselhos e as cinco conferências observados podem ser caracterizados por fóruns híbridos e contam com dinâmicas que podem ser qualificadas por transversais. É assim que denotamos que ao mesmo tempo que os fóruns híbridos são transversais, as ações públicas transversais democráticas requerem fóruns híbridos e seus instrumentos dialógicos.

Para dar conta da complexidade em foco nos contextos participativos, é interessante compor esta discussão com as ideias de Callon e Rip (1996). Para os autores, em 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 atores não-humanos - ao indicar, por exemplo, qual deve ser a composição físicoquímica de 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 por fóruns híbridos.

Nesses fóruns, conformados por redes de atores heterogêneos em interação, são constituídas redes de alianças que atravessam organizações e instituições, conforme os problemas apresentados.

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 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). É, em especial, essa possibilidade de análise dos procedimentos dialógicos nos fóruns que torna profícuo o uso dessa noção para os objetos de estudo.

Nos fóruns híbridos, se negociam simultaneamente os saberes, as identidades dos atores sociais e os procedimentos que serão seguidos para estabelecer normas. Nos debates, podem ser travados os processos que asseguram a regulação de três polos: o técnico-científico, o sociopolítico econômico e o regulamentador (idem). As perícias seriam justamente esses processos (ibidem, p.123) 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 se posicionariam do lado que as resistências e oposições estiverem menos fortes. Para Callon, Lascoumes e Barthe (2009), as questões sanitárias e ambientais como as destacadas para este estudo podem ser 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 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. Se por um lado, o estabelecimento desses fóruns exige, para além das controvérsias, uma procedimentalização para atuar efetivamente na democratização das ações públicas em circunstâncias de incerteza ; por outro, a procedimentalização pode facilitar processos de manipulação por parte de decisores, que podem dar exclusividade a discussões específicas que facilitam seus trabalhos, ou até mesmo reduzir as arenas a ferramentas legitimadoras, onde os cidadãos trazem propostas que não são ouvidas por ninguém (CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2009:154-156).

Um meio de defesa para essa subordinação aos interesses governamentais em fóruns híbridos é estabelecer, justamente, procedimentos. 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”, deve fortalecer a representatividade dos elos fracos, incentivando meios equitativos de promoção de dialogicidade. Os autores apresentam que os fóruns que prezam pela contribuição com o que os autores chamam por democratização da democracia exigem procedimentos dialógicos, intensos, abertos e de qualidade. Assim, sugerem a análise dos procedimentos dos fóruns híbridos de acordo com o dialogismo (idem, p.161): 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). Desse modo, a variável-chave para a compreensão estaria na procedimentalização.

Desse modo, e mais uma vez conforme os autores que discutem fóruns híbridos, a variável chave para a compreensão de eventuais atravessamentos transsetoriais estaria na procedimentalização. Acrescentamos, com Aggeri, (2002), que “sem instrumentação, sem procedimentos que permitam os 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”. Assim, outro termo ainda mais abrangente, referente à procedimentalização, seria a instrumentação.

Da procedimentalização de fóruns híbridos à instrumentação da ação pública transversal e participativa

Aproximamos aqui a noção de instrumentação àquela de procedimentalização (preferida pelos autores dos fóruns híbridos). A operação de um conjunto de vários instrumentos, sejam de distintos ou semelhantes tipos, pode ser tratada enquanto instrumentação (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, P. 21; HALPERN, LASCOUMES, LE GALÈS, 2014). A instrumentação está no centro da governamentalidade, despontando as táticas para dar conta dos múltiplos nexos e finalidades da arte de

governar. Constitui o conjunto de questões postas pela escolha e uso de ferramentas que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental e agrega à análise 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 componentes técnicos, políticos e sociais.

A noção de ação pública, conforme Lascoumes e Le Galès (2012) também nos importa por evidenciar, nas ações coletivas de governança, a relevância das interações entre atores, instituições, referenciais, processos e resultados. Por tratarmos de temas complexos, que exigem o extrapolar da dimensão setorial, falamos em transversalidade. Por nos preocuparmos neste estudo com instituições participativas, falamos em *ação pública transversal e participativa* (AFTP).

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. Essa noção fluida da análise de políticas públicas francesa para os instrumentos de ação pública é capaz de apreender as dinâmicas instáveis em curso nas arenas híbridas conselhistas.

A compreensão dos dispositivos sociotécnicos 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. Essa consideração dos instrumentos exige a verificação de suas dimensões: substrato técnico, filosofia de gestão e 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. 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, afere os sentidos normativos e, por sua vez, o modelo organizacional descreve a maneira como se distribuem os papéis e cenários de atuação da instituição.

No olhar para lógicas democratizantes, a instrumentação contribui ao representar problemas públicos, produzir significações, dar visibilidade, legitimar grupos específicos (em detrimento de outros), oportuniza e constrange modos de implementar e elaborar a ação pública (HALPERN, LASCOUMES, LE GALÈS, 2014). Nessa empreitada, a noção de estratégia como prática interacional (ANDRADE, 2011) é importante para compreender os modos de viabilização da instrumentação. A instrumentação não deixa de ter o setor como unidade de análise das relações entre estado e sociedade, e observa a composição de processos de transformação e institucionalização das políticas públicas de modo a inscrever relações entre insiders e outsiders relevantes ao desenvolvimento.

E no caso da transsetorialização ou da dessetorialização, a instrumentação em geral tem por cerne estabelecer aspectos organizacionais. Ressaltamos que as escolhas de quantos e quais são participantes, ou do arranjo como os processos interacionais podem ser operados, não são imparciais ou

descoladas dos valores e interesses daqueles que desenham os procedimentos organizadores das instâncias. Assim, 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).

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 setores (2015, pp. 4-5) Tal embasamento, que considera a historicidade interacional e o empoderamento de experts limitadores das fronteiras de sentido, é bastante frutífero para reconhecer a instrumentação como o modo de operar processos que transcendem aos setoriais, ou que promove articulação entre setores (comumente chamada por transversal ou intersetorial).

É essa articulação que exige procedimentos (ou instrumentos) 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 tanto matrizes cognitivas, lógicas de interesse compartilhado no seio do setor, como lógicas institucionais que organizam as interações. E é no contexto da consideração das interações da diversidade de atores com seus pensamentos, origens e lógicas distintos, estimulados por suas vinculações predominantemente identitárias ou institucionais, que caracterizamos aqui a transversalidade em fóruns participativos.

Na consideração da complexidade e do dialogismo, a percepção de que a transversalidade é uma dinâmica (BRUGUÉ, CANAL E PAYÁ, 2015, p.92), pode complementar a discussão com referência à 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 antes 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) a incorporação de múltiplos atores, (b) a interdependência entre eles, (c)

relações de confiança com regras pactuadas entre as partes, e (d) 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 acima, 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 instrumentos dialógicos. E se o que viabiliza a ação dialógica de fóruns híbridos é a procedimentalização (ou, conforme aproximamos o conceito, a instrumentação), é sobre esses arranjos, nos campos de colegiados nacionais participativos brasileiros, que daremos luz daqui em diante.

Percurso metodológico

A pesquisa é qualitativa e quantitativa, pois realiza análise de conteúdo e coteja múltiplas fontes de contextos específicos em que processos interacionais participativos e transversais foram verificados. Expressamos dados que esperamos ser suficientemente profícuos para apresentar tendências relevantes aos universos pesquisados, em seus padrões e feixes de relações. Com Lascoumes e Le Galès (2004), tratamos os documentos formais analisados por instrumentos de ação pública, ou seja: “dispositivos simultaneamente sociais e técnicos, que organizam relações sociais específicas entre o estado e aqueles para quem ele se volta, de acordo com as representações e sentidos que carrega”. Com os dados coletados, interpretamos a instrumentação, o arranjo de instrumentos e dinâmicas interacionais que orientam a ação pública (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014).

Propomos a caracterização desses conselhos de procedimentos complexos e propósitos múltiplos como fóruns híbridos – de maneira próxima à noção aferida por Callon, Lascoumes e Barthe (2009). Os órgãos colegiados oportunizam a interação entre atores nacionais governamentais e não-governamentais, técnicos, políticos e leigos, além de produzirem em si orientações sobre múltiplos temas, inclusive em regulamentos sociotécnicos (CALLON, RIP, 1996) - a partir de processos mais ou menos contenciosos ou cooperativos, referenciais, capacidades de produção de resultados, instrumentos e diferentes graus de desequilíbrios de poder na composição dos atores.

Estão verificadas as dinâmicas interacionais realizadas em reuniões de plenária, que produziram (e foram produzidas por) modos de instrumentação da ação pública transversal e participativa. Em cada instância focalizada, o modelo organizacional observa composição plural, um conjunto diverso de substratos técnicos, que se encontra em uma filosofia de gestão que considera múltiplas racionalidades em conflito e negociação, produzindo novos processos e novos referenciais híbridos.

A partir do desenvolvimento do levantamento de dados a sistematização e síntese das descrições das práticas interacionais e dispositivos propostos foram estabelecidas em quadros correspondentes à

análise de critérios de dialogismo e práticas, temas e atores concernentes à instrumentação da ação pública transversal e participativa. A sistematização de dados apresentada no item a seguir contempla em especial o estudo de regimentos internos e atas de reunião de conselhos. Depois, tratamos de documentos finais de conferências. Os documentos mobilizados referem-se a encontros ocorridos no início do período de ruptura da democracia representativa no poder executivo federal, entre 2016 e 2018.

Diante da conjuntura política atual do país, houve ausência de transparência de acesso à informação em relação as atas de reuniões do CNDM e do CNPIR, desse modo, foi necessário solicitar através do Sistema Informação ao Cidadão (SIC) o acesso as atas do período de 2016 a 2018 relacionadas a estes conselhos. Também foram encontrados empecilhos no processo de levantamento documental em relação ao Conselho Nacional de Educação. O site do conselho não dispõe de acesso facilitado às suas atas de reuniões plenárias, sendo necessário solicitá-las via Lei de Acesso à Informação.

Foram encontrados empecilhos no processo de levantamento documental em relação ao âmbito cultural. O site do Conselho Nacional de Política Cultural está desatualizado e não dispõe de todos os documentos produzidos pelo conselho durante o período de 2016 a 2018. As atas das reuniões referentes a esse mandato não estão disponíveis para a população, de acordo com a assessoria ao CNPC, por motivo delas não terem sido aprovadas. Em relação à Conferência Nacional, estava prevista para acontecer a quarta edição no ano de 2016, mas ainda não ocorreu. Todos esses empecilhos podem ter relação com a extinção organizacional do Ministério da Cultura que ocorreu em 2016 (foi recriado e novamente extinto em 2018). Atualmente, o CNPC responde à Secretaria Especial de Cultura, que faz parte do Ministério da Cidadania.

Entre dinâmicas de ação pública transversal e participativa (APTP) em seis conselhos nacionais

Como primeiro passo, verificamos os regimentos internos e a divulgação de dados disponíveis nos *websites* dos conselhos, a partir das lentes da análise do dialogismo de fóruns híbridos de Callon, Lascoumes e Barthe (2009) e das dimensões de Labatut, Aggeri e Girard (2012). Os documentos do CNAS, CONANDA, CNDM, CNPIR, CNE e CNPC foram submetidos ao exame de filosofia de gestão (considerando a diversidade de referenciais, capacidade negociadora e de orientação de debate pelos cidadãos); modelo organizacional (observando a tendência a horizontalidade, diversidade atorial, independência de grupos, transparência e traceabilidade, clareza das regras de interação); e substrato técnico (verificando a presença de conhecimentos técnicos, jurídicos, de leigos/cidadãos, burocráticos). O quadro a seguir sintetiza a análise realizada, que revela a baixa dialogicidade no CNE, uma vez que toda sua composição é derivada de indicação governamental, e no CNPC, que apresenta descontinuidade de interações, bem como pouca transparência e traceabilidade de suas ações. A íntegra da análise de dialogismo encontra-se no quadro 2, a seguir.

Quadro 2. Dialogismo em seis conselhos nacionais de políticas públicas

Dimensão	Descrição						
	CNAS	CONANDA	CNDM	CNPIR	CNE	CNPC	
Cidadão orienta o debate	Há possibilidade devido à paridade representativa e à possibilidade de concessão de palavra a cidadãos que não pertencem à composição nas reuniões do conselho, sem direito a voto.	Há possibilidade devido à paridade representativa e à possibilidade de concessão de palavra a cidadãos que não pertencem à composição nas reuniões do conselho, sem direito a voto.	Há possibilidade devido à alta representatividade da sociedade civil e à possibilidade de concessão de palavra a cidadãos que não pertencem à composição nas reuniões do conselho, sem direito a voto.	Não há representação paritária. Porém, os grupos temáticos e comissões são em geral coordenados por representantes de populações, temas ou movimentos sociais correspondentes.	Não foi possível identificar, em regimento ou atas de reunião, a participação de cidadãos como promotores de debates ou passíveis de possibilidade de voz.	Não foi possível verificar, devido à indisponibilidade de atas.	
Filosofia de Gestão	Considera diversos referenciais	Prevê articulação interministerial e interfederativa. Há paridade representativa entre administração pública e sociedade civil. Usuários, entidades e trabalhadores da assistência social possuem lugar de fala e possibilidade de voto nas deliberações.	Há paridade representativa entre administração pública de diferentes órgãos executores governamentais e da sociedade civil, considerando a diversidade de origens também dos atores não governamentais.	Há diversos referenciais considerados, já que a composição é de integrantes de 16 distintos ministérios, 21 da sociedade civil de diferentes origens e 3 mulheres com notórios conhecimentos de gênero, além de conselheira emérita (esta e as 3 anteriores, indicadas por ministra/secretária especial da pasta).	Há diversos referenciais considerados, já que a composição é de integrantes de 22 distintos ministérios, 19 da sociedade civil de diferentes origens e 3 conselheiros com notórios conhecimentos em igualdade racial (estes, indicados pelo ministro ou secretário especial da pasta).	A representação da sociedade civil nas atividades do conselho corresponde a indicação pela Presidência da República, consultadas entidades representativas da sociedade civil, podendo ou não corresponder às listas indicadas pelos conjuntos de entidades.	Prevê articulação interministerial, interfederativa e entre a administração pública, a academia e a sociedade civil.
	Negociadora	O conselho convida constantemente diversos setores governamentais e da sociedade civil para promoção do diálogo e da construção conjunta, visando tomada de decisões.	O fluxo de interações do conselho permite a discussão de pautas e propostas e a paridade de representantes incentivam a tomada de decisão em conjunto.	A composição estabelecida em regimento estabelece sobrerrepresentação da sociedade civil equilibrada pela presidência pela administração pública, e permite que as tomadas de decisão sejam realizadas de modo negociado.	Caso haja controvérsias no plenário, os representantes da sociedade civil não serão favorecidos pois se constituem como minoria dentro do plenário.	Tendo secretários de educação como membros natos do conselho, além da indicação de membros pelo presidente, a capacidade de negociação tende a depender da orientação política dos participantes do conselho.	Não foi possível verificar, devido à indisponibilidade de atas.
Modelo Organizacional	Tendente à horizontalidade	Sim, devido à paridade na composição, à escolha de membros da sociedade civil por meio da eleição pelas entidades e à possibilidade de participação de qualquer membro titular na presidência e na presidência ampliada do conselho.	Sim, devido à paridade na composição, à escolha de membros da sociedade civil por meio da eleição pelas entidades e à possibilidade de participação de qualquer membro titular na presidência do conselho.	Apesar da paridade na composição e da eleição de membros da sociedade civil entre pares, por regimento, a presidência do Conselho restringe-se à Ministra de Estado.	A possibilidade de presença dos cidadãos é insuficiente para garantir tendência à horizontalidade.	Não, uma vez que a possibilidade de presença dos cidadãos corresponde à discricionariedade de indicações governamentais.	Não, pois de acordo com o Decreto de 2019, a presidência só pode ser exercida por ministro ou secretário de estado. Além disso, os representantes da sociedade civil são indicados pelo Ministro.
	Diversidade	A diversidade se dá pela definição de representação de Estado e de municípios, de usuários da assistência social, das organizações da assistência social e dos trabalhadores do setor da assistência social.	Os atores do governo são apenas do poder executivo. Os membros não-governamentais apresentam uma diversidade maior, pois são de associações, conselhos e organizações não governamentais.	Há diversidade, já que a composição se dava por integrantes de 16 distintos ministérios, 21 integrantes da sociedade civil de diferentes origens e 3 mulheres com notórios conhecimentos de gênero, além de uma conselheira emérita.	Apesar de não haver representação paritária, grupos temáticos e comissões são coordenados por representantes da sociedade civil e ampliam a diversidade dos atores.	A possibilidade de diversidade de assentos depende do Presidente da República, que nomeia os conselheiros de cada câmara de educação	Prevê atores de seis diferentes ministérios, das três esferas federativas, da academia e da sociedade civil.

	Independência de grupos	A previsão de indicação de membros do conselho pelo governo federal costuma proporcionar interdependência entre grupos.	Existe interdependência entre grupos, que podem formar coalizões em determinadas pautas.	Existe interdependência entre grupos, que podem formar coalizões em determinadas pautas.	Existe interdependência entre grupos, que podem formar coalizões em determinadas pautas.	A atas das reuniões do conselho pleno revelam diálogos em disputa no que se refere às deliberações realizadas pelo conselho. No entanto, em diversos sentidos ocorre a interdependência de conselheiros, devido às câmaras e comissões.	Existe interdependência entre grupos, que podem formar coalizões em determinadas pautas.
	Transparência e traceabilidade	O regimento prevê elaboração de atas de reunião contendo participantes, informes e deliberações, que devem ser gravadas e deglavadas pela Secretaria Executiva do conselho, o que estabelece alto grau de transparência e traceabilidade. Reuniões são abertas ao público.	Quase todos os documentos produzidos pelo conselho são disponibilizados no Website, porém as atas das reuniões não são disponibilizadas. As reuniões são abertas ao público.	O website do Conselho não disponibiliza o regimento interno, atos normativos e pautas de reuniões, havendo atualmente pouco compromisso com transparência e traceabilidade.	O website do Conselho disponibiliza o regimento interno, todavia atos normativos e pautas de reuniões não foram disponibilizados, com baixo grau de transparência e traceabilidade.	O regimento prevê elaboração de atas de reunião contendo participantes, discussões e deliberações, que devem ser lavradas pela Secretaria Executiva. As reuniões do conselho são públicas e as reuniões das câmaras de educação são privadas – salvo disposto em contrário pelos membros do plenário.	O website do conselho está desatualizado, as atas e reuniões vão até o ano de 2014. Existem algumas resoluções e moções que vão até 2016. Não apresenta datas de futuras reuniões no portal.
	Repetição de interações	Há alto grau de repetição de interações, considerando que as reuniões do conselho ocorrem mensalmente.	Há alto grau de repetição de interações, considerando que as reuniões de plenário são mensais e acontecem durante dois dias seguidos.	As reuniões do conselho ocorrem ordinariamente 6 (seis) vezes por ano e, extraordinariamente, por convocação da presidência ou em decorrência de requerimento subscrito por, no mínimo, nove Conselheiras.	As reuniões de plenário são bimestrais ordinárias convocadas pelo seu Presidente e em sessões extraordinárias por convocação do Presidente, ou decorrentes de requerimento da maioria absoluta dos seus membros titulares.	As reuniões do conselho ocorrem a cada dois meses, e as reuniões das câmaras ocorrem mensalmente. Uma sessão previamente estipulada é realizada com fins de definição da agenda de reuniões.	As reuniões de plenário do CNPC são trimestrais e com possibilidade de adiamento.
	Clareza de regras de organização	As regras são disponibilizadas no regimento interno.	As regras são disponibilizadas no regimento interno.	As regras são disponibilizadas no regimento interno.	As regras são disponibilizadas no regimento interno.	As regras são disponibilizadas no regimento interno.	As regras são disponibilizadas no regimento interno.
Substrato Técnico	Conhecimentos jurídicos	A consideração de uma Coordenação de Normas da Assistência Social na estrutura do CNAS garante conhecimento tecno-jurídico para a composição de normas.	A Secretaria Executiva do Conselho conta com um conjunto de assessores para dar o suporte jurídico ao CONANDA.	Não são prioritários	Não são prioritários	A Secretaria Executiva do Conselho, a partir do Serviço de Apoio Técnico, dá suporte às composições de normas pelos membros.	A composição não prioriza o conhecimento jurídico.

Conhecimentos científicos	A composição de metade do colegiado correspondendo a burocratas e gestores públicos, considerando a representação estadual e municipal, aponta para a garantia de competências tecnocientíficas.	A composição do plenário por burocratas e gestores públicos aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocientíficas.	A composição do plenário por burocratas e gestores públicos aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocientíficas.	Visto que a composição é majoritariamente constituída por representantes do poder público, burocratas e gestores públicos, bem como por representantes de instâncias não-governamentais de caráter regional e nacional aponta para a garantia de competências tecnocientíficas.	A presença do Secretário de Educação Fundamental e do Secretário de Educação Superior como membros das Câmaras de Educação Básica e Educação Superior, respectivamente, apontam para a presença de representantes dotados de competências tecnocientíficas.	A composição de parte dos membros serem burocratas e favorece o conhecimento tecnocientífico.
Conhecimentos práticos de leigos	A composição do plenário permite a consideração de conhecimentos práticos de cidadãos leigos.	A composição de parte dos integrantes serem da sociedade civil, favorece o conhecimento de leigos.	A composição do plenário permite a consideração majoritária de conhecimentos práticos de cidadãos leigos.	A composição do plenário considera o conhecimento prático de leigos.	A dispensabilidade de atores não governamentais gera baixo grau de conhecimentos práticos de leigos.	A composição do plenário considera o conhecimento prático de leigos.
Conhecimentos práticos de gestores, técnicos, burocratas e políticos	A composição de metade do colegiado correspondendo a burocratas e gestores públicos aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocráticas.	A composição de parte dos membros serem burocratas e de organizações favorece o conhecimento técnico.	A composição do plenário por burocratas e gestores públicos aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocráticas.	A composição do plenário dispõe da presença de Comissões e Grupos de trabalho que são instâncias de natureza técnica, para tratar de assuntos específicos e têm por finalidade promover ações, realizar estudos e elaborar propostas.	A presença do Secretário de Educação Fundamental e do Secretário de Educação Superior como membros das Câmaras de Educação Básica e Educação Superior, respectivamente, apontam para a presença de representantes dotados de competências tecnocráticas.	A composição do plenário majoritariamente por burocratas e gestores públicos aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocráticas.

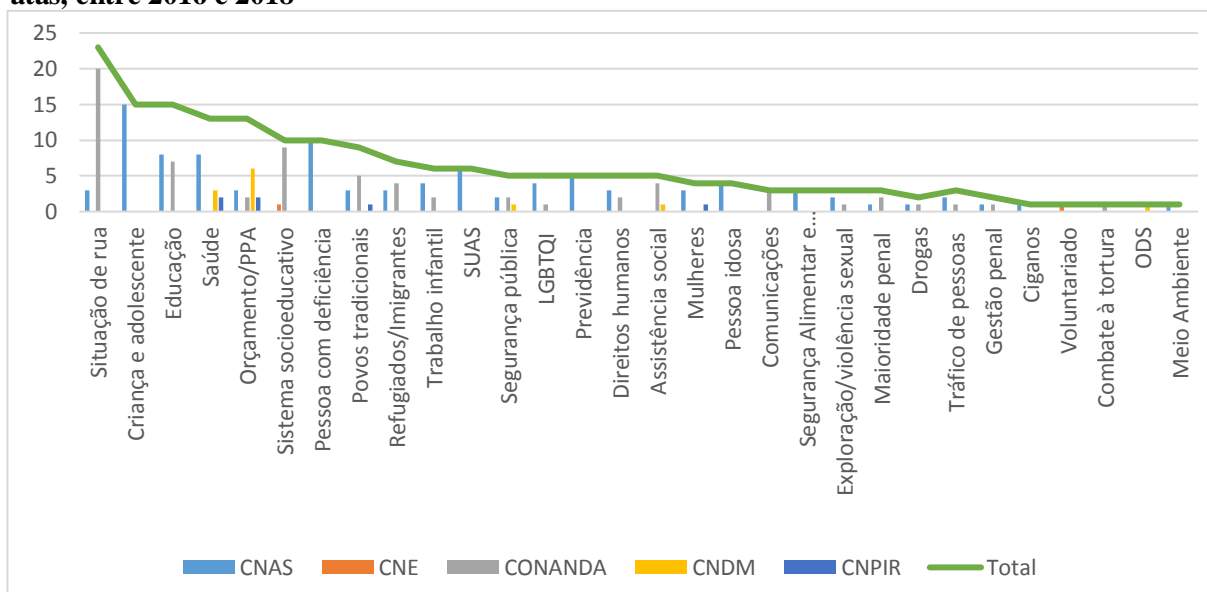
Fonte: Regimentos internos e atas disponíveis dos seis conselhos investigados.

Instrumentação da ação pública conselheira

O estudo de atas entre 2016 e 2018 do CNAS, CONANDA, CNDM, CNPIR e CNE demonstrou que os principais temas exigentes de articulação transversal tratados são pessoas em situação de rua, criança e adolescente, educação, saúde, orçamento, sistema socioeducativo e outros temas de grupos populacionais específicos (pessoa idosa,), conforme disposto no Gráfico 1. Para lidar com esses temas, os interlocutores mais relevantes são ministérios externos aos setores enfocados, ONGs e movimentos sociais, outros conselhos, o poder legislativo e as Nações Unidas (de acordo com o disposto no Gráfico 2).

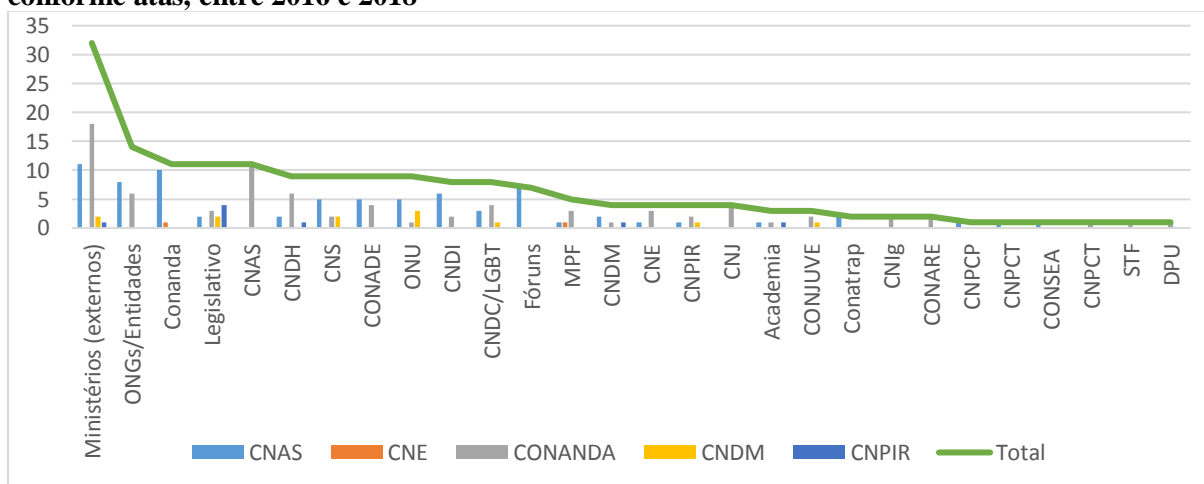
As estratégias mais convencionais de promoção de interações transversais estão no atendimento a convite para participação em evento externo ao conselho, seguido por convite a conselheiro de outro colegiado temático para participar sobre exposição sobre determinada pauta, e convite a especialista externo ao setor. O CNAS, por sua vez, desponta com a consideração de políticas sociais em maior quantidade e diversidade de estratégias.

Gráfico 1. Temas referentes à APTP no CNAS, CNE, CONANDA, CNDM e CNPIR, conforme atas, entre 2016 e 2018



Fonte: Sistematizado a partir de atas do CNAS, CNE, CONANDA, CNDM e CNPIR entre 2016 e 2018.

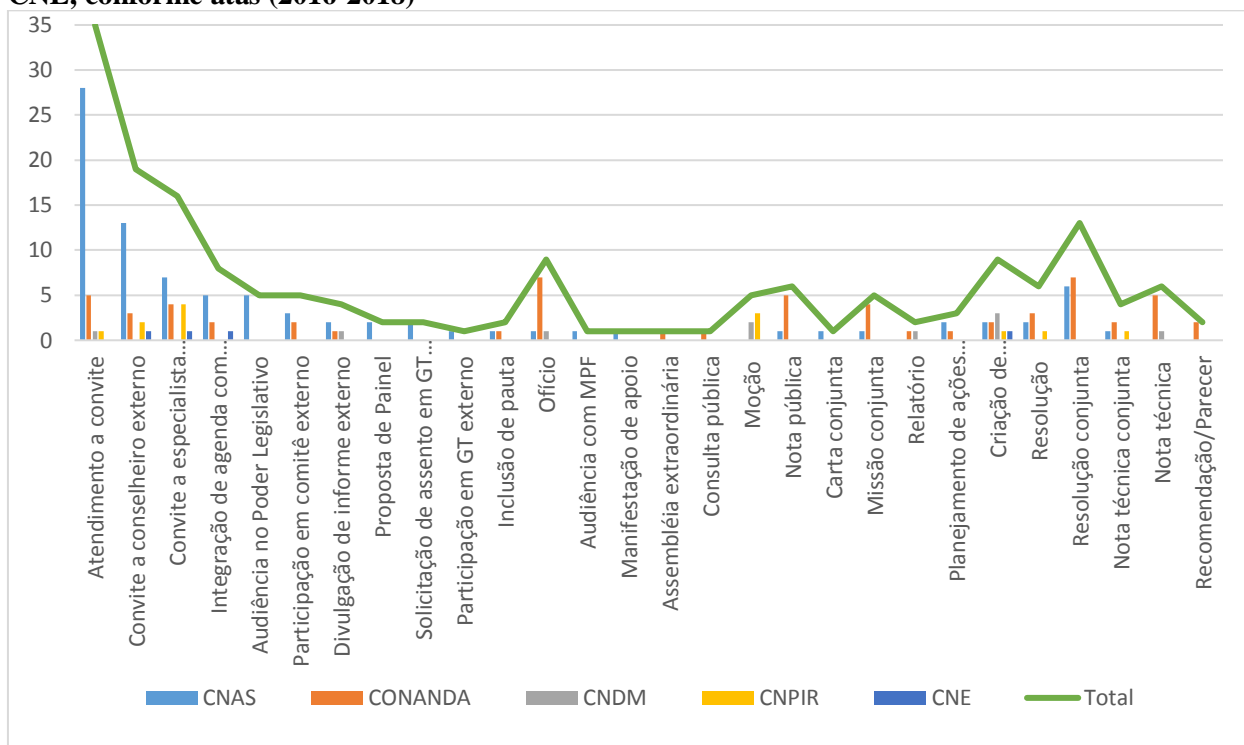
Gráfico 2. Atores em relações de APTP no CNAS, CNE, CONANDA, CNDM e CNPIR, conforme atas, entre 2016 e 2018



Fonte: Sistematizado a partir de atas do CNAS, CNE, CONANDA, CNDM e CNPIR entre 2016 e 2018.

No que tange à produção de instrumentos de ação pública, interessa verificar a promoção de resoluções conjuntas, notas públicas e missões conjuntas, comuns entre CNAS e CONANDA. Conforme revelado na análise de regimentos, a articulação com atores de diversas origens da administração pública e da sociedade civil está estabelecida em todos os conselhos estudados, com exceção do CNE, e tal aspecto (ainda que seja relevante estratégia de instrumentação da APTP) não está trazido no Gráfico 3, a seguir.

Gráfico 3. Estratégias de Instrumentação da APTP do CNAS, CONANDA, CNDM, CNPIR e CNE, conforme atas (2016-2018)



Fonte: Sistematizado a partir de atas do CNAS, CNE, CONANDA, CNDM e CNPIR entre 2016 e 2018.

A indisponibilidade de atas do CNPC inviabilizou o reconhecimento da instrumentação da APTP e as atas do CNPIR só estavam disponíveis até 2017. O CNDM realiza menor quantidade de deliberações envolvendo processos de articulação transversal do que CNAS e CONANDA. Com relação à qualidade dos dados, importa reconhecer que as atas do CNE trazem estratégias eminentemente setoriais.

Estratégias e articulações em conferências nacionais de políticas públicas

As Conferências Nacionais de Políticas Públicas também são processos distintos dos convencionais da democracia representativa, por ampliarem possibilidades deliberativas e corresponderem a processos ascendentes de encontros temáticos desde o âmbito local municipal, passando pelo estadual/distrital até o âmbito federal. Elas se diferenciam dos conselhos devido à quantidade de participantes (na casa dos milhares de delegados, enquanto em conselhos temáticos nacionais há poucas dezenas de representantes), e da frequência de encontros (conferências, em geral, são quadriennais, enquanto os conselhos têm encontros mensais, bimestrais, trimestrais ou quadrimestrais). As conferências são formalmente estabelecidas por ato do governo federal e têm suas orientações primárias realizadas pelos conselhos nacionais aos quais se relacionam e que, por sua vez, contribuem com a articulação interfederativa para acompanhamento e sistematização das propostas recebidas das demais esferas da federação.

No período entre 2016 e 2018, para as áreas escolhidas para este estudo, encontramos a XI Conferência Nacional de Assistência Social, a III Conferência Nacional de Educação, a IV Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, a XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e a IV Conferência Nacional da Igualdade Racial. Neste item, identificamos os principais temas e atores reconhecidos para APTP, explicitados em suas repetições e relevância no documento final por meio de representações por nuvens de palavras. Ademais, demonstramos as propostas de estratégias para a instrumentação da ação pública transversal emanada desses processos participativos.

O CNAS realizou a 11ª Conferência Nacional em 2017, cujo tema refere-se à “Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS”. Os objetos foram elencados como Orçamento, Concessão de benefício, Política Pública, Trabalhador do SUAS, Conselhos e Articulação conjunta, o que possibilitou delimitar as estratégias de cada decisão proferida no evento. Dessa maneira, a principal medida estabelecida pela conferência refere-se à revogação da emenda constitucional nº 95/2016, que limita os gastos públicos nos próximos vinte anos, o que demanda articulação conjunta com demais setores com a mesma demanda. Além disso, os recursos disponibilizados às políticas de assistência social foram objeto de atenção dos conferencistas. Como deliberação transversal e intersetorial, decidiu-se pela criação de protocolos integrados de gestão entre SUAS, Sistema de Justiça e Sistema de Garantia de Direitos, que designam trabalhadores ao Plano Nacional de Assistência Social (PNAS).

Figura 1. Temas e atores reconhecidos para APTP referentes à assistência social, conforme XI CNAS



Fonte: Nuvem de palavras sistematizada a partir da Resolução CNAS 21/2017 derivada da XI CNAS, realizada em 2017

A 3ª Conferência Nacional de Educação (CONAE) ocorrida em 2018 teve como temática “A Consolidação do Sistema Nacional de Educação – SNE e o Plano Nacional de Educação – PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica”. Como objetos de análise foram elencados: Política Pública, Conselhos, Democratização da educação, Orçamento, Professores, Articulação conjunta, Combate à discriminação, Participação Social, Ensino e Unidades escolares. As estratégias estabelecidas como de maior importância ao contexto educacional à época referem-se à formação continuada dos profissionais, às políticas de permanência dos alunos na educação básica e superior, à expansão da oferta de educação a todos os setores da

Figura 4. Temas e atores reconhecidos para APTP referentes às políticas para mulheres, conforme IV CNPM



Fonte: Nuvem de palavras sistematizada a partir do documento final da IV CNPM, realizada em 2016

Por sua vez, a IV Conferência Nacional de Políticas de Igualdade Racial discutiu modos de enfrentamento ao racismo, e destacou reconhecimento, justiça, desenvolvimento e igualdade de direitos. Ocorrida em 2016, em meio à greve de caminhoneiros, a CONAPIR também preocupou-se com a viabilização do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), regulamentado em 2013, mas ainda merecedor de atenção para fortalecimento e expansão, exigente de articulação transversal.

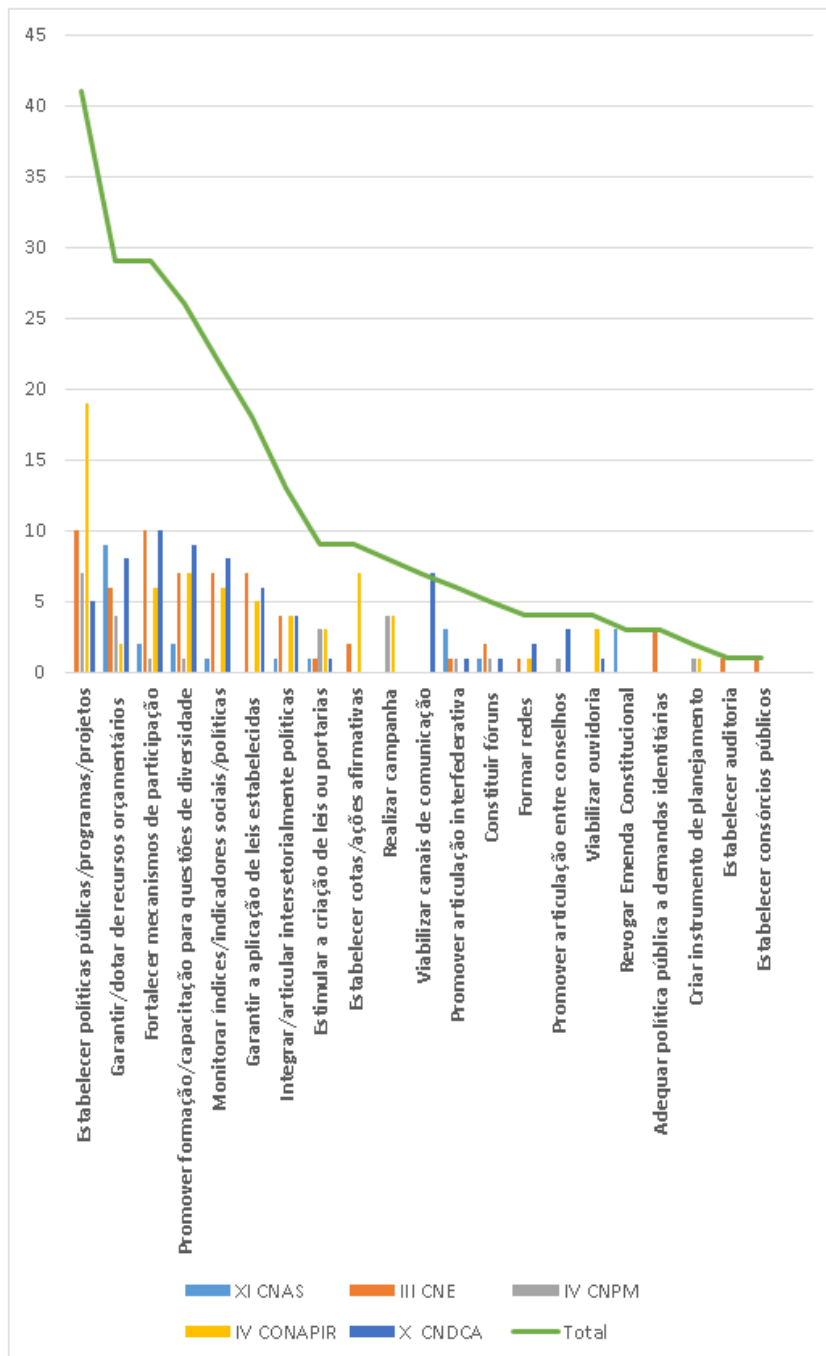
Figura 5. Temas e atores reconhecidos para APTP referentes às políticas para igualdade racial, conforme IV CONAPIR



Fonte: Nuvem de palavras sistematizada a partir do documento final da IV CONAPIR, realizada em 2018.

Conforme o gráfico 4, as propostas mais convencionais de estratégias de APTP emanadas das cinco conferências foram estabelecer políticas, programas ou projetos; garantir recursos orçamentários; fortalecer mecanismos de participação; promover capacitação para questões de diversidade; realização de monitoramento de indicadores sociais e de políticas públicas; e garantia da aplicação de leis já estabelecidas. Este último também concerne à primeira e mais mencionada proposta (de estabelecimento de políticas). Essas estratégias conectavam-se, em geral, a crítica à descontinuidade com os compromissos do projeto político interrompido, dado o processo de *impeachment* sofrido no governo federal justamente em 2016.

Gráfico 4. Propostas de estratégias de APTP conforme documentos finais de conferências nacionais (XI CNAS, III CNE, IV CNPM, XCNDCA e IV CONAPIR)



Fontes: Adaptado de Documentos finais da XI CNAS (2017), III CONAE (2018), IV CNPM (2016), X CNDCa (2016) e IV CONAPIR (2018).

Considerações finais

Examinar a instrumentação da ação pública transversal e participativa é compreender os modos de construção de processos de desenvolvimento democrático. Democrático, pois referem-se a processos de relações dialógicas viabilizados em interfaces socioestatais, que existem para vocalizarem as demandas da população, com a escuta garantida pelo Estado. E desenvolvimento pois a articulação do

Estado e da Sociedade em prol da produção de laços, ideias, práticas e sentidos para a ação pública nada mais é do que visar transformações em políticas públicas para grupos significativos da população, muitas vezes invisibilizados e vulneráveis.

A composição dos espaços procedimentalizados onde acontecem a instrumentação, os fóruns híbridos, é chave para a compreensão de seus traços democratizantes. Não basta haver membros da sociedade civil. Há de haver paridade, diversidade e independência de grupos. Não é possível que haja independência entre sociedade civil e estado, nesses encontros, se todos os membros forem subordinados a indicação de um deles. Interessa, assim, que a noção de controle exercida nos processos de indicação de membros seja tida criticamente como um fator de deficiência na produção de dialogismo. Os regimentos são capazes de demonstrar esses aspectos da composição, e ainda outros, concernentes à horizontalidade, conforme o quadro 2 deste estudo demonstrou.

Revelaram-se como fóruns híbridos articuladores de ação pública transversal aqueles de política para mulheres, igualdade racial, criança e adolescente e, ainda, de assistência social. O CNE e o CONAE, ainda que mencionem temas externos e articulações possíveis, revelaram-se eminentemente setoriais. Não foi possível chegar a conclusões sobre o CNPC, devido às suas descontinuidades e indisponibilidade de atas.

Justamente, a disponibilização de documentos de atas, transcrições e memórias de reuniões, corriqueiramente disponíveis nos websites de conselhos, deixou de estar presente em 2019. Isso se deve à explicitação de uma nova filosofia de gestão no governo federal, que discorda da relevância de uma orientação societal para as políticas públicas e os processos de desenvolvimento. Também essa falta de transparência obstaculiza a produção de dialogismo e de sentidos para o desenvolvimento democrático.

Os processos procedimentalizados de fóruns híbridos correspondem à instrumentação em suas estratégias e processos de regulação (como aqueles dispostos nas resoluções e notas públicas conjuntas), se articulam considerando e extrapolando seus documentos instituintes. Nesse universo, conselhos e conferências são simbióticos: os conselhos organizam em termos de sentido e operacionalmente as etapas de conferências de enorme abrangência populacional que, justamente por sua abrangência, trazem sentidos democratizante às representações conselhistas.

O contexto de crise democrática que assolava as instâncias foi mais explicitamente combatido nas abrangentes conferências do que nos conselhos. As estratégias mobilizadas (tais como a garantia de leis, a viabilização de políticas já legisladas e a revogação da Emenda Constitucional 95, solicitada pela Conferência de Assistência Social) corresponderam à crítica ao projeto político rompido no Poder Executivo Federal em 2016. A agenda de pesquisa segue em aberto para além da análise de conteúdo baseada nas fontes ora dispostas, visando reconhecer as perspectivas dos relevantes atores governamentais e não-governamentais engajados nas instâncias, bem como a comparação com outros fóruns híbridos e seus processos de instrumentação da ação pública transversal e participativa, visando políticas sociais efetivas e garantia de direitos humanos.

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**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- AGGERI, Franck; LABATUT, Julie. Looking at management through its instruments: A genealogical analysis of instrument-based approaches of management. **Working paper**, 2011. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00639734>
- ANDRADE, Jackeline Amantino de. Formação estratégica: as políticas públicas a partir das práticas. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)**. v.10, n.1, pp. 47-63. Maio, 2011. pp. 47-63.
- ARAÚJO, Pedro. A derrubada do decreto 8243 foi um tiro no pé. Entrevista com Thamy Pogrebinski. In: **Diário do Centro do Mundo**, 04 de novembro de 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-pogrebinski/>
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1988.
- BRASIL. MDS. CNAS. Resolução no 06 de 09 de Fevereiro de 2011. Aprova o Regimento Interno do CNAS. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/menu_superior/regimento-interno
- _____. Atas do CNAS. 2016-2018. Disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/cnas/pautas-atas-e-apresentacoes/atas>
- _____. Documentos da XI Conferência Nacional de Assistência Social. 2017. Disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/11-conferencia-nacional>
- BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿ Inteligencia administrativa para abordar" problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y política pública**, v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015.
- CALLON, Michel; LASCOUMES, Pierre; BARTHE, Yannick. **Acting in an Uncertain World**. An Essay on Technical Democracy. MIT ed, Cambridge, 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. Fondo de Cultura Economica. Ciudad de Mexico, 1996. Pp. 111-123.
- CASTRO, Luiza Reis de. Entrevista Yannick Barthe. **Revista Três Pontos**, 7(2), 2016.
- BRASIL, MMFDH, CNDM. Atas de reuniões de 2016 a 2018. Brasília, 2019. Disponíveis conforme solicitação a SIC/LAI.
- CNDM. Relatório final da 4ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-mulher-cndm/Relatorio_final_IV_CONFERENCIA_NACIONAL_DE_POLITICAS_PARA_AS_MULHERES.pdf
- BRASIL. MEC. CNE. Documento Base – Relatório Final da 3ª Conferência Nacional de Educação (CONAE). Brasília, 2018. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/Documento_Base_-_Relatorio_Final_da_CONAE_2018.pdf
- BRASIL. MEC. CNE. Estatuto do Conselho Nacional de Educação. Brasília, 2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/pcp007_07.pdf
- BRASIL. MEC. CNE. .Atas de reuniões de 2016 a 2018. Brasília, 2019. Disponíveis conforme solicitação a SIC/LAI.
- BRASIL. MinC. CNPC. Portaria no 28 , de 19 de março de 2010.Publica Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural.Brasília, 2010.

BRASIL. **Decreto 9.759 de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, 2019.

BRASIL. **Decreto 9.891 de 2019**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Política Cultural. Brasília, 2019.

BRASIL. MDH. Propostas aprovadas. IV Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. O Brasil na década dos Afrodescendentes: reconhecimento, reconhecimento, justiça, desenvolvimento e igualdade de direitos. Brasília, 2019.

BRASIL. MDH. Propostas aprovadas pela Plenária Final. X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conferências Conjuntas de Direitos Humanos. Brasília, 2016.

CNPIR. Regimento interno do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Aprovado na 9ª reunião ordinária de 07 e 08 de novembro de 2005. Brasília, 2005.

CNPIR. Atas de reuniões de 2016 a 2018. Brasília, 2019. Disponíveis conforme solicitação a SIC/LAI.

CRUZ, F.N.B. **Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade**: (des)caminhos do desenvolvimento democrático. Tese de Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Orientadora: Doriana Daroit. Universidade de Brasília, 2017.

CRUZ, F.N.B.; Daroit, D. Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. In: **Gigapp Estudios Working Papers**, v. 66-71, 2017, p. 231-254.

DAROIT, Doriana; CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. Interpreting cross-cutting dynamics in contemporary Brazil – dialogic paths and new dilemmas. In: **IV International Conference on Public Policy**, Montreal, Canada, 2019. Disponível em: <http://www.ippapublicpolicy.org//file/paper/5d0eae9600b9.pdf>

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **L'instrumentation de l'action publique**: controverses, résistances, effets. Presses de Sciences Po. 2014.

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.

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

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Gouverner par les instruments**. Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

_____. Introduction: understanding public policy through its instruments — from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, n. 20, pp. 1-22, 2007.

_____. **Sociologia da ação pública**. EDUFAL, Maceió, 2012.

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

_____. **Ciência em ação**: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: Unesp, 2000. Capítulo 2: Laboratórios. pp. 105-188

PERISSINOTTO, Renato Monseff; FUKS, Mario; DE SOUZA, Nelson Rosário. Participação e processo decisório em alguns conselhos gestores de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 105, p. 75-100, 2011.

PIRES, Roberto Rocha; VAZ, Alexandre. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais. Texto para discussão 1707 IPEA, Brasília 2012. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/ouvidoria/documentos/mapeamento_interfaces_Pires%20Vaz.pdf.