

Intersetorialidade e transversalidade: um olhar sobre o Brasil Carinhoso (2012-2015)

Autoria

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz - carminhameirelles@gmail.com

Pós graduação em Gestão Pública ; Mestrado em Educação / Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP-SP) e Universidade Cidade de São Paulo

Mariana Mazzini Marcondes - mariana.mazzini.m@gmail.com

Prog de Pós-Grad em Gestão Pública/Centro de Ciências Sociais Aplicadas – PPGP/CCSA / UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Agradecimentos

As autoras agradecem o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de financiamento 001.

Resumo

Estudos sobre políticas públicas e desigualdades contribuem para o desenvolvimento de conceitos e estratégias que subsidiem ações públicas para o enfrentamento deste problema, a exemplo da intersectorialidade e transversalidade. Ambas apontam para ações integradas para responder a problemas complexos. A compreensão destas duas categorias é, contudo, marcada por lacunas, sobreposições e esforços incipientes de definição de suas fronteiras. Neste artigo, busca-se contribuir com o adensamento teórico da intersectorialidade e transversalidade, a partir da análise do Brasil Carinhoso (2012-2015), iniciativa federal voltada ao desenvolvimento infantil, por meio da articulação de ações de saúde, educação, nutrição e assistência social/transferência de renda. Parte-se de uma análise qualitativa, principalmente de documentos oficiais e seis entrevistas. Os resultados evidenciam esforços de uma concepção intersectorial do BC, abrangendo inovações no financiamento e na gestão, ainda que sua implementação tenha sido, em grande medida, setorial. A transversalidade de gênero não ocorreu nem mesmo na concepção do BC.

Intersetorialidade e transversalidade: um olhar sobre o Brasil Carinhoso (2012-2015)ⁱ

Resumo: Estudos sobre políticas públicas e desigualdades contribuem para o desenvolvimento de conceitos e estratégias que subsidiem ações públicas para o enfrentamento deste problema, a exemplo da intersectorialidade e transversalidade. Ambas apontam para ações integradas para responder a problemas complexos. A compreensão destas duas categorias é, contudo, marcada por lacunas, sobreposições e esforços incipientes de definição de suas fronteiras. Neste artigo, busca-se contribuir com o adensamento teórico da intersectorialidade e transversalidade, a partir da análise do Brasil Carinhoso (2012-2015), iniciativa federal voltada ao desenvolvimento infantil, por meio da articulação de ações de saúde, educação, nutrição e assistência social/transferência de renda. Parte-se de uma análise qualitativa, principalmente de documentos oficiais e seis entrevistas. Os resultados evidenciam esforços de uma concepção intersectorial do BC, abrangendo inovações no financiamento e na gestão, ainda que sua implementação tenha sido, em grande medida, setorial. A transversalidade de gênero não ocorreu nem mesmo na concepção do BC.

Palavras-chave: Desigualdades; Políticas Públicas; Intersetorialidade; Transversalidade de Gênero.

1 Introdução

As desigualdades constituem-se em um problema que desafia a efetividade de políticas públicas e compromete o projeto de uma sociedade livre, justa e solidária, como preconizado pela Constituição Federal de 1988 (Pires, 2019; Costa & Silva, 2020). Para contribuir com a efetivação deste projeto político são fundamentais estudos e práticas de políticas públicas que busquem superar as desigualdades, assumindo que essas configuram-se como problemas complexos (Rittel & Weber, 1979), que demandam ações públicas integradas (Marcondes, Araújo, Lima, & Cavalcante, 2020). É o caso de abordagens como a da transversalidade (Walby, 2005; Bandeira, 2005; Papa, 2012; Marcondes, Diniz, & Farah, 2018; Marcondes & Farah, 2020) e da intersectorialidade (Junqueira, 1997; Inojosa, 2001; Cunill-Grau, 2014; Cruz, 2017; Bichir & Canato, 2019).

Há lacunas, sobreposições e assimetrias no desenvolvimento de cada uma dessas categorias, além de esforços incipientes para a definição de suas fronteiras e compreensão de suas articulações e convergências (Marcondes, Sandim, & Diniz, 2018). Assim, investigações teórico-empíricas sobre elas apontam para uma agenda de pesquisa importante, dos pontos de vista teórico, metodológico, empírico e prático.

É nesse contexto que se coloca o presente estudo, cujo propósito é analisar o Brasil Carinhoso (BC), a partir da intersectorialidade e transversalidade. O BC, criado pelo governo federal em 2012, foi inserido no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) com uma abordagem de atenção integral à criança de até seis anos de idade, visando ao fortalecimento de seus direitos e à articulação intersectorial e interfederativa (Cruz & Farah, 2016). Nele, previu-se a articulação de ações de educação e nutrição, saúde e assistência social/transferência de renda, abrangendo a União e os municípios.

Esta pesquisa ancora-se em análise qualitativa do BC, compreendendo o período de 2012 a 2015, enfocando a sua dimensão federal. Toma-se como fontes de dados, principalmente, documentos, complementados por seis entrevistas com gestores federais e, ainda, dados secundários provenientes de outras pesquisas sobre o tema (Cruz, Merchan, & Farah, 2020).

Os resultados sugerem que o BC foi concebido de forma intersectorial, mas sua implementação foi, em grande medida, setorial. Além disso, não se promoveu a transversalidade de gênero, que não esteve presente desde sua concepção. Desta forma, é possível depreender que a transversalidade e a intersectorialidade possuem elementos comuns, mas correspondem a conceitos e estratégias diversas. Além disso, a previsão de uma delas na concepção de uma

política não implica em sua efetivação, devendo ser considerado o processo de política pública como um todo para sua análise.

Este artigo está estruturado em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda parte abarca o referencial teórico, enfocando a intersectorialidade e transversalidade. Na terceira, é descrito o percurso metodológico. Na sequência, consta uma descrição do BC. A quinta seção é dedicada à análise dos dados. Na sexta e última parte compartilha-se uma síntese do percurso, a discussão dos resultados e algumas limitações e contribuições deste estudo. Em síntese, com este trabalho pretende-se contribuir para adensar os conceitos da transversalidade e intersectorialidade na análise de políticas públicas, assim como na definição de fronteiras e mediações entre as duas categorias, a partir da análise de uma política pública específica.

2 Intersetorialidade e transversalidade: o debate teórico

A temática das desigualdades nos estudos de política pública não é uma novidade contemporânea (Pires, 2019; Costa, & Silva, 2020). Entretanto, mais recentemente, tem despontado abordagens que inovam ao propor a análise das relações sociais produtoras de desigualdades de forma interrelacionada, prevalecendo uma visão de problemas públicos como complexos, multicausais e multidimensionais (Marcondes et al., 2020). E, no que diz respeito à incidência sobre esses problemas, essas abordagens apontam para a adoção de soluções integradas. São exemplos dessas abordagens a intersectorialidade e a transversalidade.

A emergência da intersectorialidade no Brasil remete à década de 1980, em níveis nacional e subnacional, com destaque às políticas de saúde e, especialmente em meados de 2000, ao combate à pobreza e focadas em direitos (Junqueira, 1997; Cunill-Grau, 2014; Cruz, 2017; Bichir & Canato, 2019). A intersectorialidade, com base na literatura revisada, pode ser compreendida como uma forma de integrar diferentes setores para que, juntos, solucionem problemas complexos e multicausais. Essa integração pode envolver arranjos formais ou informais e, ainda, colaboração e coordenação (hierárquica e não hierárquica). Esse processo pode promover a articulação, entre os setores, no processo de políticas públicas, ou, ainda, promover um espaço de negociação, com novos valores e a contribuição de cada área para o enfrentamento de problemas públicos (Inojosa, 2001).

Na literatura, são identificados dois sentidos, para intersectorialidade: a) “restrito”, envolvendo relações internas ao setor público; e b) “ampliado”, abrangendo relações entre os setores público, privado, incluindo o não governamental (Cruz & Farah, 2016). Ainda que os setores possam ser entendidos de maneira ampliada, é usual que se privilegie sua utilização para se referir a setores governamentais (Cunill-Grau, 2014; Bichir & Canato, 2019).

Já a transversalidade de gênero despontou, no Brasil, como uma tradução-adaptação do *gender mainstreaming*, que se disseminou após a IV Conferência Mundial da Mulher, realizada em Beijing, em 1995 (Bandeira, 2005; Walby, 2005; Papa, 2012; Marcondes et al, 2018; Marcondes & Farah, 2020). Posteriormente, no contexto nacional, a transversalidade passou a ser reivindicada como uma estratégia para a estruturação de outras políticas públicas, como as de igualdade racial, juventude e direitos humanos (Reinach, 2013; Marcondes et al, 2018). Esse itinerário, percorrido pela transversalidade no Brasil, contribuiu para tornar suas fronteiras porosas, inclusive se sobrepondo ao conceito de intersectorialidade. Com efeito, há denominadores comuns entre transversalidade e intersectorialidade, mas também especificidades de cada uma das estratégias e abordagens teóricas.

Com base na literatura revisada, entende-se a transversalidade como a incorporação de uma perspectiva ao processo de uma política pública, considerando tanto a construção do problema, quanto o curso da ação pública. Trata-se de uma perspectiva associada a uma relação produtora de desigualdades (de gênero, raça, geracional etc.). Nesse processo, condições institucionais são desenvolvidas para que haja aproximação entre políticas públicas e agendas políticas dos sujeitos que mobilizam essas perspectivas (ex. movimentos feministas, antirracistas, etc.). São

exemplos a criação e implantação de instâncias e mecanismos de gestão da transversalidade e participação e controle social, como os planos de políticas para as mulheres, secretarias e coordenadorias de políticas, conselhos e conferências, dentre outras (Marcondes & Farah, 2020).

As políticas para as mulheres, igualdade racial e juventude, além do 3o Programa de Direitos Humanos (PNDH 3), são exemplos de experiências práticas que incorporaram a transversalidade no Governo Federal brasileiro. Já em relação à intersetorialidade, sobressaem as experiências de políticas de saúde, educação e combate à pobreza. Mais recentemente, as políticas para a primeira infância, em especial destinada à população vulnerável, passaram a adotar uma abordagem intersetorial, a exemplo do BC. Estas iniciativas estão vinculadas ao conceito de incompletude institucional, destacando que, para a garantia dos direitos às crianças, são necessárias ações de saúde, educação, assistência social, nutrição, entre outras (Cruz, 2017). A contribuição da transversalidade para os estudos de políticas públicas é o desenvolvimento de instrumentais que permitam abordar e incidir sobre políticas públicas para comprometê-las com determinada perspectiva produtora de igualdade (ex. gênero, raça, etc.). A intersetorialidade, por sua vez, subsidia reflexões e práticas integradoras de diferentes setores, e, ainda, a valorização do território nesses processos, respeitando os saberes e particularidades de cada área a partir de uma articulação dos atores (e atrizes) em torno de um projeto comum, no qual participem de todo o processo de políticas públicas (Junqueira, 1997; Cruz & Farah, 2016; Bichir & Canato, 2019).

É possível argumentar, em face desta breve reflexão, que a transversalidade implica em arranjos intersetoriais. Entretanto, políticas intersetoriais são também transversais? A presença de uma categoria implica, necessariamente, a presença da outra? Como a prática da transversalidade e da intersetorialidade contribuem para adensar teoricamente estas duas categorias? É para refletir sobre estas questões que o presente estudo foi realizado.

3 Metodologia

Este artigo foi produzido a partir da convergência de duas pesquisas mais amplas. A primeira, sobre implementação da política de creches no Brasil, enfoca o BC e a cooperação federativa e as articulações intersetoriais. A segunda discute a transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil (zero a três anos). Desta convergência, emergiu como denominador comum o BC, além dos conceitos e estratégias da intersetorialidade e transversalidade. Por isso, a partir do banco de dados desses dois estudos, foram recortados aqueles voltados ao BC (2012-2015) e à sua dimensão federal. O recorte temporal refere-se ao momento de criação do BC, até o ano que precede as mudanças e rupturas mais profundas ocorridas na referida iniciativa. O enfoque no governo federal justifica-se por ter sido ele o responsável pela criação, coordenação e articulação do BC.

A investigação realizada pode ser caracterizada como um estudo de caso único qualitativo (Stake, 1998), cujos dados foram depreendidos principalmente da análise de documentos (atos normativos e planos) e de seis entrevistas semiestruturadas, realizadas com gestores federais, entre o período de 2015 a 2017.

A escolha do BC como caso único decorreu da sua singularidade: uma política que permitia desenvolver análises aprofundadas e contextuais acerca das estratégias e abordagens teóricas da intersetorialidade e transversalidade. O BC é uma ação do PBSM, voltado às crianças pequenas, com ações de educação/nutrição, saúde e assistência social/transferência de renda, o que permite refletir sobre a intersetorialidade. Além disso, a pobreza é um fenômeno multidimensional, que envolve desigualdades sociais (ex.: classe, raça e gênero) e territoriais (regional, urbano/rural), o que viabilizava discutir a transversalidade. Ainda que fosse possível explorar a transversalidade de diferentes relações sociais (ex. gênero, raça, classe, etc.), optou-se por focar a transversalidade de gênero, por ser ela a mais proeminente. Isso decorre do fato

que as ações do BC possuem potencial interface com iniciativas das políticas para as mulheres, como a expansão de creches.

Os atos normativos que instituem o BC, além de planos (PBSM e Planos de Políticas para as Mulheres [PNPM]), que possibilitaram conhecer o que Subirats, Knoepfel, Larrue e Varonne (2012) denominam de programa de atuação político-administrativa de uma política. Estes dados foram complementados por outros da pesquisa realizada por Cruz, Merchan e Farah (2020), envolvendo as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos Conselhos Nacional de Assistência Social [CNAS]; Saúde [CNS]; Educação [CNE]; e dos Direitos da Mulher [CNDM], que permitem depreender os debates entre múltiplos atores (e atrizes) que integram a política de atendimento à primeira infância e às políticas para as mulheres.

A análise foi complementada por seis entrevistas com pessoas inseridas na gestão pública federal. Foram realizadas três entrevistas com atores-chave do antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); uma do Ministério da Educação (MEC); uma do Ministério da Saúde (MS); e uma da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). Os setores respondiam, à época, respectivamente, pelas políticas nacionais de assistência social, educação, saúde e mulheres. As pessoas entrevistadas estão identificadas com um “etiquetamento” que inclui órgão, numeração e ano da entrevista (ex: MDS_1 [2015]).

4 Brasil Carinhoso: descrição do caso

Durante o governo de Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores-PT), em 2012, foi instituído o BC, no âmbito do PBSM (Costa, Mafra, & Machtold, 2014). No diagnóstico, constava que, segundo MDS_1 (2015) e MDS_2 (2017), a pobreza recaía desproporcionalmente sobre crianças com idades até seis anos, comprometendo seu desenvolvimento. Para superar essa problemática, o BC congregou iniciativas de diferentes setores: educação infantil, nutrição, saúde e transferência de renda (Brasil, 2012). O BC era coordenado pelo antigo MDS, que realizava as negociações, acompanhando os resultados, por meio de sistemas informatizados federais, além de articular os órgãos envolvidos por meio de reuniões bilaterais, entre outras ações (Cruz & Farah, 2016). Sua formulação foi elaborada de forma intersetorial e intergovernamental, envolvendo ações do MDS, MS e MEC e, no âmbito dos municípios, por meio das respectivas secretarias.

Na formulação do BC ocorreram diversas pactuações, entre os ministérios, e também com instituições representativas dos municípios. Foram incorporadas ações já existentes e criadas outras - algumas universais e outras focalizadas -, mas todas eram “coisas rápidas, de grande alcance e impacto rápido” (MDS_2 [2017]).

Na saúde, foram ampliadas ações que auxiliam no desenvolvimento infantil, como o fornecimento de vitamina A, sulfato ferroso e medicamentos para asma; e incluída a distribuição do NutriSUS para prevenir e controlar deficiências nutricionais. Ainda, ampliaram o Programa da Saúde na Escola (PSE), para atender às crianças da educação infantil, contemplando unidades com maior número de alunos/as do Programa Bolsa Família (PBF) (Cruz, 2017).

As ações de transferência de renda geraram a reformulação do PBF, de forma a garantir que as famílias com crianças de até seis anos recebessem, no mínimo, R\$ 70,00 *per capita*. O benefício “varia de acordo com a intensidade da pobreza de cada família” (Costa et al., 2014, p. 276).

Na educação, o BC incorporou a política de creches à agenda federal de enfrentamento da pobreza (Cruz, Farah & Sugiyama, 2014; Marcondes & Cruz, 2017) sob a perspectiva de atuação integral e de direito, articulando a perspectiva de cuidado e educação. Para isso, foi prevista a ampliação do acesso para as crianças de zero a 48 meses (quatro anos) à educação infantil, por meio de três estratégias: 1) antecipação de repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

(Fundeb) para novas turmas de educação infantil; 2) apoio financeiro adicional para novas vagas de crianças que estivessem vinculadas ao PBF e que frequentassem a rede municipal própria ou conveniada, utilizando-se como base o valor de referência de 50% do Fundeb; e 3) ampliação do valor *per capita*, da transferência feita pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

A primeira estratégia, financiada pelo MEC, permitiu agilizar o repasse do Fundeb, sem que os municípios tivessem que aguardar a consolidação dos dados do Censo Escolar, o que poderia atrasar por até dois anos o repasse dos recursos de custeio. Já na segunda, o MDS repassava a suplementação, para cada vaga, em creches, ocupada por crianças beneficiárias do PBF, o valor não precisava ser gasto com essa criança ou seguindo as regras do Fundeb (Brasil, 2014). Esse apoio suplementar permitia a compra de fraldas, alimentos, brinquedos e representou resultados significativos: R\$ 1.888.931.875,46, de 2012 a 2015; beneficiando, em 2015, 636.711 crianças de 97% dos municípios brasileiros (Cruz, 2017). A terceira estratégia, também financiada pelo MEC, permitiu o apoio financeiro e atualização do Pnae. Em relação ao apoio à educação infantil incorporado ao BC, MDS_3 (2015) observa que: “isso é significativo porque é deficitário o serviço de creche”.

É especialmente em relação à educação que se projeta de forma mais proeminente a possibilidade de interface com a transversalidade de gênero. Isso porque uma reivindicação dos movimentos feministas e de mulheres, que foi incorporada aos PNPMs, coordenados pela Secretaria de Políticas para a Mulheres (SPM), era justamente a de ampliação de políticas de creches (e da educação infantil de modo geral) para contribuir com a autonomia econômica das mulheres e igualdade no mundo do trabalho (Brasil, 2004; 2008; 2013). Isso se evidenciou, principalmente, a partir do II PNPM, que previa como uma de suas prioridades: “Promover a oferta de equipamentos sociais que contribuam para ampliar o tempo disponível das mulheres” (Brasil, 2008, p. 48). Dentre esses equipamentos sociais constavam creches e pré-escolas. Já no PNPM (2013-2015) uma das linhas de ação era: “ampliação da oferta de equipamentos públicos e de políticas que favoreçam o aumento do tempo disponível das mulheres, promovendo a sua autonomia, inclusive para a sua inserção no mercado de trabalho” (Brasil, 2013, p. 17).

Assim, o BC projetava, uma possibilidade para reduzir a desigualdade de gênero no mundo do trabalho e promover a autonomia econômica das mulheres, destacando as beneficiárias do PBF.

5 Análise

5.1. Intersetorialidade

Em relação a uma abordagem intersetorial, o programa inovou, ao criar um novo arranjo para o financiamento do BC, que envolvia os três ministérios. Enquanto as ações de saúde eram financiadas pelo próprio MS, o MDS apoiava as ações do PBF e arcava com o apoio financeiro adicional às novas vagas em creche para as crianças do PBF, o que possibilitava flexibilidade no uso do recurso para atender às necessidades das crianças não previstas no Fundeb. A antecipação de repasses do Fundeb para novas vagas/turmas e a ampliação do valor *per capita* do Pnae, para a educação infantil, eram custeadas pelo MEC. Neste sentido:

[...] este recurso do MDS está associado à pobreza, está associado ao Brasil Sem Miséria então ele é uma estratégia de enfrentamento a pobreza. [...] tem outro apoio do MEC que são as novas matrículas e novas turmas da rede pública e conveniada independente de ser do Bolsa, independentemente de ser zero a três (anos) ele recebe (do MEC). [...] o recurso (apoio financeiro do MDS) ele tem aplicação diferente do recurso do Fundeb, ele pode comprar alimentação, coisa que o recurso do Fundeb não pode, ele pode comprar alguns materiais da educação infantil e ao mesmo tempo ele pode ser usado em pagamento de pessoal, pagamento de professores, pagamento de formação de capacitação. (MEC_1, [2015]).

A política de educação infantil, que utilizava recursos do MDS e MEC, gerenciada pelo MEC, promoveu a expansão da oferta de vagas na creche, após a adesão dos municípios ao BC. Assim, há uma indução federal para ampliação de vagas em creches, focalizando as crianças pequenas

mais pobres (Cruz et al, 2014), mas também uma ação universal para agilizar o repasse de recursos às novas vagas criadas, em especial, a partir do Programa ProInfância. A focalização na educação foi enfrentada com diálogos entre o MDS e MEC, com impasses ainda a serem enfrentados: “Quando descambava para essa coisa da focalização, ela não curti muito não. Mas a gente conseguiu fazer um pouquinho... Porque a equidade e o universal são complementares. Não existe universal que o cara não acessa”. (MDS_2, [2017]).

Outro questionamento do BC refere-se ao tema da não universalização do PSE:

Porque ele (PSE) não é universalizado o município tem que aderir é uma adesão conjunta do Secretário da Saúde e do Secretário da educação e nem todos os municípios faziam a adesão. O PSE é outro que a gente não teve interlocução, precisava muito melhorar a interlocução a gente tem propostas eu queria criar um protocolo de saúde para creche que é completamente diferente do protocolo de saúde do Posto de Saúde [...] porque a nossa lógica é que a creche é um ambiente saudável, a lógica da saúde é doença é prevenção. (MEC_1, [2015]).

Apesar de avanços na concepção do BC como um programa intersetorial, observou-se desafios na sua implementação e no seu acompanhamento, a exemplo da existência de estruturas para uma governança compartilhada. Havia a previsão, nesse sentido, para o acompanhamento do PBSM, que abrangia o BC. Com efeito, as instâncias do PBSM eram compostas por: Comitê Gestor; Comitê Executivo; e Grupo Interministerial de Acompanhamento. Participavam de pelo menos uma delas: MDS; MEC; MS; Casa Civil; Ministério da Fazenda (MF); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG); Desenvolvimento Agrário; dentre outros (Costa & Falcão, 2014). No entanto, elas não tinham foco no BC e até mesmo o vínculo com o PBSM não estava evidenciado na dinâmica de implementação. Como observa MDS_2 (2015): “a ação Brasil Carinhoso ela entra no âmbito do Brasil Sem Miséria, mas ela é uma ação paralela [...], não está dentro do Brasil Sem Miséria”. Já a pessoa entrevistada do MS via um espaço de negociação no PBSM, mas não focado no BC:

[...] A gente tem um espaço na gestão do Bolsa Família em que periodicamente o Ministério da Saúde e o MEC vão juntos, se juntam com o MDS, pra prestar contas sobre não só do Brasil Carinhoso, mas do Brasil Sem Miséria, no processo de monitoramento. (MS_1, [2015]).

Desta forma, o BC não tinha um espaço formal de negociação permanente com as áreas envolvidas do governo federal e de escuta dos municípios, e as instâncias voltadas ao PBSM não absorviam efetivamente esta atividade.

Apesar de o BC ter em sua concepção a incorporação da intersectorialidade, sua formulação foi discutida em reunião informativa apenas no CNAS (MDS_1, [2017]), e não nos demais conselhos. Isso é corroborado pela análise de Cruz et al (2020), de 342 atas de reuniões dos quatro conselhos (CNAS, CNE, CNS e CNDM), de 2012 a 2015. Conforme as autoras, o termo Brasil Carinhoso é mencionado em apenas 13 atas. Conforme esperado, o CNAS foi o conselho que mais fez menções ao BC. No CNS, foram destacadas as iniciativas intersectoriais; no CNDM, sua importância para as mulheres; e no CNE, não se discutiu o BC. Importante observar que CNAS, CNE e CNS são instâncias participativas instituídas por lei, com caráter normativo, deliberativo e propositivo, que dialogam com os três eixos de ação do BC. Já o CNDM tem relação direta com a política de igualdade de gênero. Assim, a articulação do Executivo, na formulação, ocorreu sem a participação efetiva dos Conselhos voltados às áreas envolvidas no BC; as ações e deliberações de cada um ficaram restritas aos seus próprios setores de atuação. Em síntese, apesar dos avanços na construção do BC, para alguns atores e atrizes, a intersectorialidade é ainda um desafio e é vista como um: “discurso [...] é muito frágil porque ele [o BC] tinha que vir associado com mudanças na gestão, com financiamento” (MEC_1, [2015]). Observam-se diferentes intensidades na ocorrência da intersectorialidade na formulação, implementação e no acompanhamento do BC. Ainda que o BC tenha sido concebido como parte do PBSM, de forma intersectorial, com a participação dos MS, MEC e

MDS, sua implementação foi, em grande medida, setorial, por meio de ações específicas de cada Ministério.

5.2. *Transversalidade de gênero*

Como discutido anteriormente, a transversalidade de gênero pressupõe o desenvolvimento de condições institucionais para a sua efetivação, por meio da criação e implantação de instâncias e mecanismos de gestão da transversalidade e participação e controle social (Marcondes & Farah, 2020). No BC, essas condições institucionais para a transversalidade de gênero poderiam passar pela participação da então SPM em instâncias de coordenação e articulação da iniciativa, estruturando essas como um espaço de vocalização de diferentes demandas e perspectivas relacionadas às políticas abrangidas pelo BC, a exemplo das creches. Uma possibilidade, neste sentido, seria a estruturação das instâncias responsáveis pelo PBSM para esse fim, com a inclusão da SPM nela. Como vimos, as instâncias do PBSM existiam, mas não tinham um foco específico no BC. Além disso, a SPM não tinha assento nessas instâncias, o que é reconhecido pelas pessoas entrevistadas, do MDS e da SPM:

Entrevistadora: E as outras secretarias, Direitos humanos, mulheres, participavam?

Entrevistado: Zero. Só no discurso.

Entrevistadora: Só no discurso de quem?

Entrevistado: Discurso da ministra Tereza. Assim, a educação é muito reticente nessa questão. A gente não conseguia fazer como... Era um discurso que vinha sempre assim: “Olha, e além de tudo isso, nós estamos ainda assegurando que as mulheres tenham tempo livre” Essa linha do cuidado mesmo. Era bem... Nunca foi central, não. A Educação não chama para si... (MDS_2, [2017]).

Entrevistadora: No diálogo com o MDS chegava a ter essa discussão do Brasil Carinhoso ou...

Entrevistada Não. Nada (SPM_1, [2017])

Observa-se que as pessoas entrevistadas são categóricas em afirmar que a SPM não esteve envolvida na iniciativa, e que uma abordagem para as “questões das mulheres” se limitava ao “discurso” de algumas autoridades, que encontrava resistência na “educação” (no MEC). Esse discurso, revelado no trecho acima, reproduz a reivindicação dos movimentos feministas e de mulheres em relação às políticas de creches e de cuidado de modo geral, e constava nos PNPM vigentes no período aqui analisado.

O PNPM era reconhecido pela SPM como um de seus mecanismos de gestão da transversalidade. O II PNPM tinha um capítulo inteiro dedicado à sua operacionalização (Capítulo 11 – Gestão e Monitoramento do Plano), no qual se afirmava que: “o conceito de ‘transversalidade de gênero’ nas políticas públicas se revestiu de materialidade com o Plano, e a gestão e monitoramento do mesmo assumiram relevância equivalente ao conteúdo de suas ações” (Brasil, 2008, p. 188). Nesse sentido, seria esperado que a transversalidade de gênero em relação a creches e pré-escolas abrangesse o BC. Isso, contudo, não ocorreu, inclusive por uma resistência histórica da política educacional de reconhecer as necessidades de educação e cuidado das crianças nos primeiros anos de vida e a de quem tem responsabilidades familiares como igualmente legítimas para serem atendidas por essa política.

A pouca articulação com as políticas para as mulheres não envolvia apenas a gestão da transversalidade, mas também a participação e o controle social. Nas reuniões do CNDM, em apenas uma reunião o BC foi tratado (Cruz et al, 2020).

Assim, não foi evidenciada a estruturação de condições para a transversalidade de gênero em relação ao BC. As mulheres ficaram “apenas no discurso” e não foram incorporadas como sujeitos da iniciativa, que enfocou as crianças. Isso não significa, contudo, que o BC não possa ter contribuído para a melhoria das condições de vida das mulheres. Para além do benefício de transferência de renda, que é, em si, positivo para a autonomia delas (Rêgo, 2013), houve um conjunto de medidas importantes: a ampliação do acesso à creche e a possibilidade de municípios utilizarem os recursos do BC para garantir segurança alimentar e nutricional e,

ainda, para a compra de fraldas e outras necessidades não previstas com o Fundeb (Brasil, 2014). Essas são iniciativas que contribuem para melhorar as condições de cuidado e, indiretamente, beneficia quem principalmente cuida (as mulheres). Trata-se, contudo, de uma externalidade positiva, e não de um objetivo explicitamente assumido na concepção da iniciativa, para comprometê-lo com a igualdade de gênero, como preconiza a transversalidade.

6 Discussão dos resultados e considerações finais

O propósito deste trabalho foi refletir acerca da intersectorialidade e transversalidade, a partir da análise do BC, por meio de uma análise qualitativa de documentos e entrevistas.

Em síntese, identificou-se que o BC adotou uma abordagem intersectorial para a primeira infância, em sua concepção. Sua formulação contemplou a articulação de ações de assistência social/transferência de renda, saúde, educação e nutrição. Novos arranjos organizacionais foram criados e inovou-se com o cofinanciamento da política de creches. Houve avanços no acompanhamento das ações, por meio de reuniões entre os envolvidos e articulação de sistemas informatizados setoriais. Esses trouxeram a legitimação e pactuação de consensos e a criação de uma cultura de diálogo. No entanto, a implementação demonstrou-se mais setorial.

Já a transversalidade de gênero não foi evidenciada na análise. A SPM não participou das instâncias de coordenação e articulação do BC e o Programa foi pouco discutido no CNDM. Ainda que o BC possa ter efeitos concretos de melhoria na vida das mulheres de forma indireta, por serem as que mais cuidam das crianças pequenas, isso não esteve nos pressupostos da iniciativa, que não incorporou o previsto nos PNPMs em relação à transversalidade de gênero para iniciativas voltadas à educação e ao cuidado na primeira infância, que preconizava que creches e pré-escolas deveriam atender, também, às necessidades de quem cuida de dispor de tempo livre, inclusive para se inserir no mercado de trabalho.

Em face destes resultados é que se propõe a discussão dos dados. Há, na atualidade, muitas lacunas, sobreposições e assimetrias no desenvolvimento de teorias e práticas de transversalidade e intersectorialidade nos estudos de políticas públicas. Esforços de integração das duas abordagens ainda são incipientes e as investigações aplicadas sobre elas apontam para uma agenda de pesquisa importante dos pontos de vista teórico, metodológico, empírico e prático. Isso porque a combinação de um arcabouço teórico composto por transversalidade e intersectorialidade viabiliza a estruturação de análises em profundidade das desigualdades em políticas públicas, pois valorizam a complexidade e a integralidade, tanto da abordagem do problema público, quanto de soluções que impliquem ações públicas (Rittel & Weber, 1979; Marcondes et al., 2020). Trata-se, portanto de propostas inovadoras, que podem produzir contribuições teóricas e metodológicas – e até mesmo epistemológicas – para os estudos de desigualdades e políticas públicas, em níveis nacional e subnacional, e também internacional. Nesse sentido, pesquisas como a que se apresenta neste artigo são relevantes para o desenvolvimento do conhecimento sobre transversalidade e intersectorialidade.

Os resultados sugerem que a intersectorialidade e a transversalidade possuem denominadores comuns, e o principal deles é constituir abordagens teóricas para análise e estratégias para ação que se relacionam a problemas complexos, como é o caso das desigualdades. Há, contudo, diferenças que justificam o delineamento de conceitos diversos, porque pode haver iniciativas que avançam na intersectorialidade, mas não o fazem em relação à transversalidade. Além disso, a previsão de uma delas na concepção de uma política não implica em sua efetivação, devendo ser considerado o processo de política pública como um todo para sua análise.

A intersectorialidade envolve a integração de setores para enfrentar um mesmo problema; um *doing together*. Não abrange, necessariamente, a incorporação de novas perspectivas que reorientem a ação pública para comprometê-la com a inclusão de grupos historicamente discriminados (como mulheres, pessoas negras, LGBTQIA+, pessoas com deficiência, dentre outras). Esse é o domínio (teórico e prático) da transversalidade que, em uma abordagem

sistêmica, pressupõe a intersetorialidade. Para que a igualdade de gênero esteja no centro das prioridades que orientam a ação pública, as iniciativas de políticas públicas e de gestão devem responder à pergunta: como contribuo para a igualdade e como poderia contribuir mais (Bandeira, 2004)? A intersetorialidade se faz necessária porque é fundamental que diferentes setores trabalhem conjuntamente para enfrentar um problema complexo. É possível, contudo, “transversalizar” gênero em iniciativas específicas (Marcondes & Farah, 2020), a exemplo da sua incorporação na formação de docentes, ou em um programa de planejamento familiar.

Conclui-se que é possível e necessário definir as convergências, mas também as especificidades de cada conceito analisado. As desigualdades são problemas complexos, que demandam abordagens e estratégias inovadoras, e é necessário responder a esse desafio observando as múltiplas possibilidades e nuances e, para isso, contribui diferenciar conceitos e práticas, e nominá-los de formas distintas. É com esses esforços de traçar as linhas conceituais da intersetorialidade e transversalidade que este trabalho pretende contribuir.

É importante assinalar algumas limitações desta análise. A primeira, é a ênfase no nível federal, que é particularmente limitadora da análise da intersetorialidade no BC. Além disso, seria possível aprofundar a discussão sobre como equacionar as dificuldades identificadas (exemplos: financiamento compartilhado para ações integrais e integradas e sua continuidade, viabilização da estratégia intersetorial em todas as etapas do processo de políticas públicas, etc.). Outro aspecto é o enfoque unicamente na transversalidade de gênero, entendido como limitado às políticas para as mulheres (o que não inclui LGBTQIA+), e não incorpora a interseccionalidade com outras relações produtoras de desigualdades, como raça, classe e etnia. Estas limitações compõem possibilidades para pesquisas futuras e avançar na compreensão da realidade e da teoria sobre as quais aqui refletimos.

Referências

- Bandeira, L. M. (2005). **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas**. Brasília: Cepal; SPM.
- Bichir, R. M., & Canato, P. C. (2019). Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In Pires, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 243-266.
- Brasil. Secretaria de Políticas para as Mulheres - SPM (2004). **I Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres**. Brasília: SPM.
- Brasil. SPM (2008). **II Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres**. Brasília: SPM.
- Brasil. SPM (2013). **Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres 2013-2015**. Brasília: SPM.
- Costa, P. V., Mafra, R. A., & Bachtold, I. V. (2014). O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria. In Campello, T., Falcão, T., & Costa, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 1-27.
- Costa, B. L. D., & Silva, M. A. F. (2020). **Desigualdade para inconformados: Dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.
- Cunnil-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. **Gest. polít. pública**, México, 23(1), 5-46.
- Cruz, M. C. M. T., Merchan, C. R., & Farah, M.F. S. (2020). Conselhos de políticas públicas e intersetorialidade: O caso brasil carinhoso. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, 26 (83),1-21.
- Cruz, M. C. M. T. (2017). **A implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: Avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais**.

- Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo (EAESP/FGV).
- Cruz, M. C. M. T., & Farah, M. F. S. (2016). Intersetorialidade na atenção à primeira infância em políticas de enfrentamento à pobreza: Do Comunidade Solidária ao Brasil Carinhoso. In Junqueira, L. A. P., & Corá, M. A. J. (Orgs.). (2016). **Redes sociais e intersetorialidade**. São Paulo: Tiki Books, 235-262.
- Cruz, M. C. M. T., Farah, M. F. S., & Sugiyama, N. B. (2014). Normatizações federais e a oferta de matrículas em creches no Brasil. **Estudos em Avaliação Educacional**, 25(59), 202–241.
- Falcão, T., & Costa, P. V. (2014). A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria. In Campello, T., Falcão, T., & Costa, P. V. **O Brasil sem miséria**. 67-96.
- Junqueira, L. A. P. (1997) Novas formas de gestão na saúde: Descentralização e intersetorialidade. **Saúde e Sociedade**, 6(2), 31-46.
- Inojosa, R. M. (2001). Sinergia em políticas e serviços públicos: Desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos Fundap**, 22, 102-110.
- Lei 12.722, de 3 de outubro de 2012**. Dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil e dá outras providências.
- Marcondes, M. M., Sandim, T. L., & Diniz, A. P. R. (2018). Transversalidade e intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, 10(1), 22-33.
- Marcondes, M. M., Diniz, A. P. R., & Farah, M. F. S. (2018). Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], 69(2), 36-62.
- Marcondes, M. M., & Farah, M. F. S. (2021). Transversalidade de gênero em política pública. **Rev. Estud. Fem.**, 29(1), 1-15.
- Marcondes, M. M., Araújo, M. A. D., Lima, A. R., Cavalcante, & Nascimento, C. C. C. (2021). Ações públicas para o enfrentamento às desigualdades: uma introdução para o ensino, a pesquisa e a extensão no tema. IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. **Anais... ENEPCP – ANEPCP**: Salvador.
- Papa, F. C. (2012). **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – Percursos de uma pré-política**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Rêgo, W. L. (2013). **Vozes do bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Unesp.
- Reinach, S. (2013). **Gestão transversal de políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). EAESP/FGV, São Paulo.
- Resolução/SEB/MEC 1, de 28 de novembro de 2014**. Define as despesas permitidas com recursos repassados aos municípios e ao Distrito Federal a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil.
- Stake, R. (1998). Case Studies. In: Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (coord.). **Strategies of qualitative inquiry**. California: Sage Publications, 445-454.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2012). **Análisis Y Gestión de Políticas Públicas**. 2ª ed. Barcelona: Editorial Planeta.
- Walby, S. (2005). Gender mainstreaming: productive tensions in theory and practice. **Social politics: international studies in gender, state & society**, 12(3), 321-343.

ⁱAs autoras agradecem o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de financiamento 001.