ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

de Avelino, Daniel Pitangueira; Alencar, Joana Luiza Oliveira; Costa, Pedro Caio Borges

Working Paper

Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças

Texto para Discussão, No. 2340

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: de Avelino, Daniel Pitangueira; Alencar, Joana Luiza Oliveira; Costa, Pedro Caio Borges (2017) : Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças, Texto para Discussão, No. 2340, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/177556

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2340

COLEGIADOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO DE MUDANÇAS: EQUIPES DE APOIO E ESTRATÉGIAS DE SOBREVIVÊNCIA

Daniel Pitangueira de Avelino
Joana Luiza Oliveira Alencar
Pedro Caio Borges Costa

ipea

2340
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Rio de Janeiro, outubro de 2017

COLEGIADOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO DE MUDANÇAS: EQUIPES DE APOIO E ESTRATÉGIAS DE SOBREVIVÊNCIA

Daniel Pitangueira de Avelino[1]
Joana Luiza Oliveira Alencar[2]
Pedro Caio Borges Costa[3]

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.
3. Estagiário de nível superior na Diest/Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, Interino
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: Z18.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 COMPARABILIDADE DE COLEGIADOS E EQUIPES TÉCNICAS 7

3 CONTEXTO 16

4 A PESQUISA 20

5 DESCRIÇÃO DOS DADOS 25

6 CONCLUSÕES 56

REFERÊNCIAS 61

ANEXO – RELAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS CITADOS NA PESQUISA 65

SINOPSE

Os colegiados de políticas públicas – assim considerados conselhos, comissões, comitês e outras denominações – constituem uma realidade atual da administração pública brasileira. Este *Texto para Discussão* tem o objetivo de estudar e descrever a estrutura e o funcionamento das equipes de apoio técnico aos colegiados de políticas públicas, assim considerado o conjunto de servidores públicos cuja atribuição direta é o apoio a um órgão colegiado de participação social para que cumpra as finalidades para as quais foi criado. Considerando os desafios da comparabilidade e as especificidades do cenário político brasileiro dos últimos dois anos, foram realizadas visitas técnicas a 28 órgãos colegiados e entrevistas por roteiro semiestruturado, entre 18 de agosto e 3 de outubro de 2016. As informações coletadas pela pesquisa evidenciam que os colegiados nacionais viveram, durante o processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, ocorrido em 2016, situações complexas e heterogêneas, marcadas pela mudança e pela incerteza. A agenda drástica de redução de dispêndio de recursos pelo Poder Executivo, em nome de um equilíbrio fiscal, e a baixa oferta de recursos humanos são pontos críticos. Nesse cenário desfavorável, chamou atenção a quantidade e a qualidade de atividades desenvolvidas pelos colegiados. Essa aparente contradição sugere que esses espaços de participação estão sendo forçados a promover sua adaptação às circunstâncias, como a dependência cada vez mais intensa do esforço adicional e do sobretrabalho realizado pelas equipes de apoio técnico. Casos recentes mostram, no entanto, que a necessidade de agilidade e eficiência passou a ser apresentada como justificativa formal para a extinção desses espaços. Mais do que desativação, os colegiados nacionais estão sob risco de desconstrução histórica.

Palavras-chave: participação social; colegiados de políticas públicas; equipes de apoio técnico.

ABSTRACT

Public policy collegiate bodies – including councils, commissions, and committees, among others – are a present reality in Brazilian public administration. This paper aims to study and describe the structure and functioning of teams for technical support to public policy collegiate bodies, meaning the group of public servants whose direct functions are providing support to such bodies, in order to accomplish their mandates. Considering the challenges of comparability and the idiosyncrasies of Brazilian political scenario for the last two years, technical visits and semi structured interviews were

performed over 28 national collegiate bodies from August, 18, to October, 3rd, in 2016. Information collected points out that those collegiate bodies faced, during impeachment of ex-President Dilma Rousseff, in 2016, complex and heterogeneous situations, pressed by changes and uncertainty. The drastic agenda of cuts of expenditures, by the Executive Branch, in the name of a fiscal balance, and the low offer of human resources remain as critical points. Despite this unfavorable scenario, the quantity and quality of activities performed by the collegiate bodies are remarkable. This apparent contradiction suggests that those bodies are adapting to the circumstances, using strategies as the intense dependency from overwork and additional effort from the teams for technical support. However, recent cases show that claims for "agility" and "efficiency" are being used as formal motivation to extinction of those spaces. More than deactivation, the national collegiate bodies are under risk of historical deconstruction.

Keywords: social participation; public policy collegiate bodies; technical support teams.

1 INTRODUÇÃO

Os colegiados de políticas públicas – assim considerados conselhos, comissões, comitês e outras denominações – constituem uma realidade atual da administração pública brasileira. Embora mais conhecidos pela sua presença no Poder Executivo, também integram o Legislativo e o Judiciário,[1] como instrumentos de articulação entre o Estado e a sociedade civil em temas específicos. Além dessa abrangência, a difusão desses espaços em todos os níveis federativos permite inferir que a utilização de órgãos colegiados com a participação da sociedade é uma prática comum na administração pública brasileira em geral.

Esses colegiados necessitam de um corpo de funcionários para desenvolver atividades rotineiras. São órgãos públicos e contam com uma natureza dual. De um lado, há o espaço colegiado propriamente dito, composto por representantes governamentais e não governamentais, que dialogam de forma horizontal, segundo regras previamente definidas. De outro lado, existe uma burocracia subordinada à hierarquia governamental e dedicada a prover aqueles representantes das condições necessárias para que o diálogo livre e esclarecido aconteça, ou seja, organizar, secretariar e apoiar suas atividades. A esse segundo conjunto de pessoas denominamos equipe de apoio técnico ao colegiado. Este trabalho tem o objetivo de estudar e descrever a estrutura e o funcionamento das equipes de apoio técnico aos colegiados de políticas públicas.

2 COMPARABILIDADE DE COLEGIADOS E EQUIPES TÉCNICAS

Não é recente no Brasil a criação de espaços em que representantes governamentais e não governamentais são chamados a discutir temas de interesse público. Apesar da longevidade dessa prática, é preciso reconhecer que a maior parte dos colegiados, na forma como atuam hoje, é fruto da ordem constitucional inaugurada em 1988. Essa influência está presente tanto de forma direta, nos casos em que o espaço foi criado ou reformado por normas jurídicas submetidas à vigência formal da Constituição, quanto de forma indireta, quando a reconfiguração pós-constitucional da administração

1. Exemplos de colegiados vinculados ao Legislativo e ao Judiciário são, respectivamente, o Conselho de Comunicação Social (CCS) instituído pela Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, e os conselhos da comunidade, previstos na Lei de Execução Penal.

pública e dos sistemas de políticas públicas forçou uma ressignificação do papel do colegiado, ainda que criado anteriormente.

Essas observações contribuem para marcar o retrato geral dos colegiados no Brasil com fortes tons de heterogeneidade e volatilidade. São heterogêneos porque sua explícita vinculação temática torna cada espaço regulado e dependente do quadro normativo e institucional referente à política pública sobre a qual atuam, produzindo diferentes desenhos e perfis de funcionamento para cada área governamental. São também voláteis, porque são permeáveis e influenciados, simultaneamente, pelas lógicas de atuação dos órgãos governamentais e dos atores não governamentais que os compõem, produzindo dinâmicas internas que se alteram conforme mudam as relações entre esses sujeitos. Reconhecendo esse caráter mutável e mutante, aparece como inevitável a dúvida conceitual básica: quando nos referimos aos colegiados em geral, estamos tratando de fenômenos comparáveis?

A resposta mais imediata – que será questionada adiante – é a negativa: tratar dos colegiados de políticas públicas como uma categoria única significa remover arbitrariamente – com uma certa violência metodológica – todas as relevantes características que os tornam tão distintos e dinâmicos, para centrar o foco apenas no que se considera comum, se é que existe. Por isso tem importância uma perspectiva fragmentária de pesquisa, marcada por estudos de caso, que se destaca por permitir uma análise em profundidade da organização ou do funcionamento de um colegiado em particular, com ênfase no seu papel efetivo ou esperado, dentro de um conjunto de espaços de governança de uma política pública em particular. Em segundo plano ficam as análises sobre a articulação desse espaço, além dos limites da política pública e do órgão gestor a que está formalmente vinculado, e as considerações sobre seu papel na democratização da gestão pública como um todo.

A perspectiva fragmentária da pesquisa sobre colegiados é contemporânea de uma equivalente difusão do quadro normativo referente aos mesmos espaços. Cada fenômeno é regido por normas específicas, vinculadas às políticas setoriais sobre as quais atuam, formando um conjunto de práticas difusas que até recentemente não eram agrupadas ou sequer consideradas como similares. Mesmo as semelhanças decorrentes da replicação de modelos, como o padrão de articulação entre fundos, conselhos e conferências (Almeida e Tatagiba, 2012), não eram suficientes para

que esses espaços fossem reconhecidos, ou se reconhecessem, formalmente como manifestações comparáveis de uma mesma tendência de abertura dos processos decisórios governamentais à participação da sociedade.

Esse cenário começa a mudar, do ponto de vista governamental, com a emergência de uma perspectiva de gestão concentrada da participação social (Avelino, 2015).

Vários estados e municípios já instituíam um órgão específico para acompanhamento conjunto dos espaços de diálogo com a sociedade ou concentravam o funcionamento desses colegiados em "casas dos conselhos" ou estruturas semelhantes. No Poder Executivo federal, essa responsabilidade é assumida gradativamente pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), que recebe, a partir da promulgação do Decreto nº 4.570, de 7 de janeiro de 2003, as atribuições de "avaliação, criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular em temas afetos ao Poder Executivo", inaugurando uma nova forma de acompanhar o funcionamento desses espaços, coexistindo com – e não substituindo – o papel desempenhado de forma fragmentada por cada órgão setorial. Nesse contexto, a criação da Subsecretaria de Articulação Social, vinculada à SGPR, confirma o nascimento de uma gestão concentrada – em paralelo com a gestão difusa já existente – da participação social, que começa a ser fortalecida como um tema de interesse do Estado e uma potencial política pública.

No âmbito normativo, vários sinais aparecem tratando os colegiados como um conjunto ou atribuindo, de forma geral, alguns efeitos às suas atuações, independentemente das especificidades das regras setoriais que os constituem. A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, chamada lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), pode ser considerada uma pioneira nesse sentido, já que menciona – nos arts. 10 e 11 – os conselhos de políticas públicas e atribui a eles responsabilidades adicionais de consulta e fiscalização, em todos os níveis federativos. Disposições semelhantes constam da recente Lei nº 13.019, ou Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que menciona os conselhos de políticas públicas (art. 16, parágrafo único), "conselhos de direitos ou de políticas públicas" (art. 39, § 6º) ou "conselhos setoriais de políticas públicas" (art. 15, § 3º), inclusive prevendo ações governamentais específicas para seu fortalecimento (art. 7º, III). É nesta norma (art. 2º, IX), também, que surge uma definição legal do conceito.

A norma mais arrojada, no sentido de tratar os colegiados como categoria geral, ironicamente tem um nível hierárquico inferior àquelas já mencionadas. O Decreto nº 8.243 institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e traz diversas disposições gerais sobre o que chamou de suas instâncias e seus mecanismos, incluindo entre eles os conselhos e as comissões de políticas públicas (Brasil, 2014). Além da definição – diferente daquela que viria a ser consolidada no MROSC –, o ato infralegal estabelece diretrizes mínimas de organização e funcionamento e a previsão de sua articulação com outros espaços participativos, por meio de um sistema nacional de participação social. Mesmo as duras críticas que recebeu o decreto – culminando com um pedido legislativo de sustação de seus efeitos – mantiveram a discussão no nível geral e não provocaram um debate setorizado. Estavam normativamente consolidados, assim, a participação social e os seus colegiados como categorias gerais.

Do ponto de vista da pesquisa, é preciso reconhecer que essas categorias já vinham sendo trabalhadas há muito mais tempo. Ensaios já tratavam dos conselhos gestores (Gohn, 2007) das instituições híbridas (Avritzer e Pereira, 2005), das novas formas de autorização (Lüchmann, 2007) ou da pluralização da representação (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006) como rótulos relativamente largos que buscavam envolver as variadas experiências de gestão colegiada que vinham sendo adotadas pela administração pública brasileira. É curioso perceber como, em cada um desses trabalhos, não apenas a forma de caracterizar o conceito varia bastante, como também, por consequência, a lista de casos enquadrados na definição acaba por ser muito diferente.

Os esforços de listagem dos colegiados em atuação no Poder Executivo federal refletem esses dissensos conceituais. O Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Polis) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) apresentaram, no projeto Arquitetura da Participação Social (Polis e Inesc, 2011), um levantamento de casos que contemplou cerca de sessenta instâncias em funcionamento na época (Teixeira, Souza e Lima, 2012). O Ipea (2010), por sua vez, trouxe uma lista de 31 ocorrências, considerando critérios um pouco mais rígidos. A primeira versão do Guia dos Conselhos Nacionais, editada pela Presidência da República em 2010, trazia informações sobre 34 espaços, das mais diferentes áreas (Brasil, 2010).

Contribuição significativa para esse debate vem sendo oferecida pelo Ipea por meio da agenda de pesquisa sobre a efetividade da participação social no Brasil. Ao longo

desse projeto, diversos estudos foram desenvolvidos para traçar um diagnóstico das características e das formas de organização desses espaços em todas as áreas de atuação governamental. Entre as produções, merecem destaque a análise sobre as repercussões da edição da PNPS (Alencar e Ribeiro, 2014), a reflexão sobre desigualdades nos conselhos nacionais (Alencar *et al.*, 2013) e os debates sobre articulações transversais de conselhos (Avelino e Santos, 2015), além de outros que serão citados a seguir.

Possivelmente, o mais abrangente de todos os estudos promovidos pelo Ipea seja o *Texto para Discussão* sobre interfaces socioestatais (Pires e Vaz, 2012). Nesse estudo, os autores analisam as diversas formas de interação entre Estado e sociedade adotadas por todos os órgãos e programas federais durante uma década. Concluem que essas práticas vêm ganhando adesão ao longo dos anos, e que os conselhos se inserem em um complexo "ecossistema" formado por vários outros tipos de interface, predominam em algumas áreas de políticas públicas, estão menos presentes em outras e despertam percepções variadas nos gestores públicos sobre sua efetividade.

O estudo empírico mais aprofundado pode ser considerado o levantamento do perfil e da atuação dos conselheiros nacionais (Alencar *et al.*, 2014). Por meio de *survey* aplicado aos membros de dezessete colegiados em funcionamento no Poder Executivo federal, as pesquisadoras puderam traçar não apenas um perfil dos integrantes desses colegiados, mas também percepções sobre a efetividade da sua própria atuação.

Do ponto de vista conceitual, a reflexão mais robusta veio da publicação sobre institucionalização dos conselhos (Lima *et al.*, 2014). Além de discutir possíveis efeitos da institucionalização, as autoras propõem uma metodologia para a construção de um índice que foi aplicado de forma experimental a um conjunto de 21 conselhos e três comissões nacionais. Com isso, foi possível observar como os colegiados apresentam características muito variadas em relação à sua institucionalização.

Todos esses estudos trazem em comum o fato de considerarem os colegiados do Poder Executivo federal um conjunto cuja análise ultrapassa os limites das áreas ou políticas públicas específicas. São os colegiados tratados como uma categoria geral, mostrando que essa abordagem é possível, viável e produz boas análises. Isso não minimiza as dificuldades decorrentes dessa perspectiva, no entanto.

O primeiro desafio é o da conceituação. Os trabalhos – inclusive do Ipea – produzidos antes de 2014 evidenciam o uso de critérios distintos para conceituar os colegiados, o que implica universos diferentes sendo considerados em cada estudo. A partir da edição do Decreto nº 8.243, alguns parâmetros mais uniformes passam a ser induzidos, o que tende a gerar uma maior aproximação entre os objetos de análise desse campo. Como complementação, são utilizados os parâmetros previstos na Nota Técnica da SGPR (Avelino, 2013). No caso específico deste estudo, é adotado como conceito geral aquele expresso no art. 2º, II e III, da PNPS (Brasil, 2014).

> Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:
>
> (...)
>
> II - conselho de políticas públicas - 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;
>
> III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades.

Mesmo convencionando esses critérios e restringindo a pesquisa ao Poder Executivo federal, o universo dos colegiados é não apenas extenso, mas também desconhecido. A carência de bases de dados que utilizem os parâmetros mais amplos estabelecidos pelo Decreto nº 8.243 impede a estimação mais correta do número de ocorrências do fenômeno. A alternativa encontrada, já adotada em outros estudos do Ipea, é trabalhar com um conjunto mais delimitado e conhecido de colegiados, como uma amostra não probabilística.[2] Há a presunção de que, nesses casos mais evidentes, haverá também maior disponibilidade de dados e acesso às informações necessárias à pesquisa.

2. Mais especificamente, nesse caso a amostra pode ser considerada como intencional (Marconi e Lakatos, 1996), porque segue um método de julgamento definido pelos pesquisadores. Embora haja uma intenção de representatividade, a amostragem intencional é adequada para gerar uma amostra deliberadamente enviesada (Aaker, Kumar e Day, 1995). No caso, ao utilizar a lista do Guia dos Conselhos (Brasil, 2013), automaticamente estão sendo selecionados os colegiados que costumam integrar o Fórum Interconselhos e, portanto, estão mais aptos a fornecerem informações sobre o monitoramento do Plano Plurianual (PPA), um dos objetivos da pesquisa.

No caso deste estudo, foi indicada como conjunto amostral a lista de quarenta conselhos e comissões detalhados na segunda edição do Guia dos Conselhos Nacionais, da Presidência da República (Brasil, 2013). Além de ser uma base de dados inicial contendo informações sobre cada colegiado, o documento provém de uma fonte oficial e já foi utilizado como parâmetro para outras decisões equivalentes, como a seleção dos participantes do Fórum Interconselhos. Dessa forma, a escolha desses espaços para a coleta de dados estaria acompanhando uma tendência anterior, de considerá-los como casos exemplares.

Essa opção não é isenta de críticas, e a mais importante é a antecipação de um possível viés de pesquisa. Ao selecionar como amostra um conjunto de colegiados que já costuma ser escolhido para algumas atividades, como as próprias pesquisas do Ipea, é esperado que essas atividades específicas ou as características a elas associadas acabem mais bem representadas que outras. Também parece evidente que espaços que atuam de forma conjunta – ao menos esporadicamente, naqueles fóruns de monitoramento – estejam mais propensos ao compartilhamento de práticas e decisões do que os demais.

O viés de seleção da amostra, que merece ser lembrado nas conclusões da pesquisa, não invalida, contudo, os possíveis resultados. Em primeiro lugar, porque o viés é inevitável, enquanto não houver uma base de dados oficial sobre os colegiados nacionais que permita ao pesquisador superar a técnica de amostragem intencional baseada unicamente nos casos de que tem conhecimento. Em segundo lugar, porque esse grupo de colegiados é de fato diferenciado por ter integrado algumas ações governamentais que, ao menos, justificam o estudo para analisar seus efeitos.

Retomando a questão apresentada anteriormente, esta pesquisa enfrenta o desafio da comparabilidade limitada entre os colegiados do Poder Executivo federal. De um lado, não é mais possível aceitar a simplicidade da resposta inicial negativa, que entende cada fenômeno como único e, por isso, incomparável. Atualmente, existem conceitos normativos (Brasil, 2014) que podem ser utilizados como parâmetros básicos e, além disso, existe também uma tradição de se trabalhar com listas de colegiados que podem ser considerados, tanto na área de pesquisa quanto na governamental, amostras válidas de um universo ainda não inteiramente delimitado. Então, é possível afirmar que há alguma comparabilidade entre os casos que se pretende estudar.

É, no entanto, uma comparabilidade ainda limitada. Além das idiossincrasias que diferenciam cada área de políticas públicas e que inevitavelmente contaminam seus respectivos órgãos colegiados, é preciso considerar a diversidade de histórias, atribuições, integrantes e produções, em contextos institucionais também bastante heterogêneos. Há um risco – inevitável e explicitamente assumido – de que estejamos tratando de fenômenos muito distintos reunidos sob um rótulo comum.

Uma vez reconhecida abertamente essa limitação, aqui, cabe chamar a atenção para uma característica da pesquisa que pode minimizar significativamente os efeitos dessa possível heterogeneidade. Este trabalho centra o seu foco na estrutura e no funcionamento das equipes de apoio técnico e não na atuação do colegiado em si ou dos seus membros. Então, não se trata exatamente de uma pesquisa sobre a interação entre Estado e sociedade em espaços coletivos constituídos de forma permanente, mas sobre o conjunto de agentes administrativos que torna essa interação possível.

Se os colegiados de políticas públicas são, antes de tudo, órgãos públicos, como descreve Avelino (2013), é preciso reconhecer que, do ponto de vista da sua estrutura administrativa, contam com uma natureza dual que não é facilmente perceptível. Existe um espaço relativamente autônomo mais voltado às discussões políticas, formado pelo conjunto de membros (governamentais ou não), entre os quais se estabelece uma relação de horizontalidade, em que cada um compartilha as mesmas prerrogativas dos demais, segundo regras regimentais estabelecidas de forma prévia para regular os debates. Esse componente mais visível, cuja manifestação mais típica são as reuniões plenárias, é o responsável por verbalizar e explicitar as decisões que cabem ao colegiado e, por isso, costuma ser tomado como sinônimo do órgão como um todo, inclusive pela literatura especializada. O que se defende neste estudo é que esta identidade oculta uma relação sinedóquica, já que há pessoas e estruturas integradas ao colegiado, além dos seus conselheiros.

De outro lado, portanto, existe uma estrutura burocrática que não está organizada da mesma forma que aquele componente colegiado mais visível. Como parte da administração pública, ela está subordinada à hierarquia governamental, e seus membros, agentes públicos que ocupam cargos efetivos, comissionados ou outras relações menos permanentes, não se relacionam de forma horizontal. Essa estrutura burocrática tem como atribuição principal prover aqueles representantes colegiados das

condições necessárias para que o diálogo livre e esclarecido aconteça, de forma dedicada ou acumulada com outras funções, numa relação de apoio permanente de natureza técnica.[3] A este conjunto de pessoas denominamos equipe de apoio técnico ao colegiado.

Existem estudos sobre equipes técnicas de outras instituições, incluindo trabalhos sobre comitês de assessoramento em casas legislativas, que analisam como as regras e a composição afetam a tomada de decisões nesses colegiados (Swank e Beniers, 2003). Ao tratar do assessoramento da Câmara dos Deputados, Santos (2014) considera as atividades-meio fundamentais para o funcionamento rotineiro de uma instituição, ao auxiliar a realização da atividade-fim. Nesse caso citado pelo autor, a estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados envolve atividades rotineiras e processo decisório, e os funcionários são formados por dois segmentos: os efetivos e os contratados temporariamente, por livre nomeação.

Estudos sobre orçamento participativo (OP) também tratam de equipes técnicas. Nesses casos, quando não há recursos humanos para tratar do OP, a gestão administrativa fica a cargo de funcionários de secretaria ou departamento específico que se esforçam sobremaneira para a continuidade da participação. Nos casos mais consolidados, quando o OP é central no projeto de governo, existe estrutura de funcionamento próprio, com equipe técnica (Fedozzi, 2014). O autor ressalta que a consolidação de instâncias participativas requer investimentos diretos para um funcionamento constante.

A qualidade do funcionamento dos colegiados depende diretamente de condições operacionais e administrativas básicas, notadamente das secretarias executivas e da equipe técnica. Pires (2014) chama a atenção para a necessidade de estudos com foco nos atores estatais responsáveis pelo funcionamento de espaços de participação, entre os quais as equipes técnicas que coordenam os trabalhos, para aprofundar o entendimento acerca dos impactos da atuação desses atores sobre a participação social. Segundo o autor, o desenvolvimento de estudos sobre participação a partir da perspectiva estatal pode trazer novos caminhos para a compreensão da efetividade das instituições participativas.

3. O uso do termo técnico teve como objetivo enfatizar a instrumentalidade da atuação da equipe de apoio em relação ao papel do colegiado político. Essa opção parte da noção de técnica presente em Lévy (1993, p. 160) e não ignora que toda atuação técnica tem consequências políticas, como lembrado em Foucault (2006).

Quando a equipe de apoio técnico é pesquisada de forma independente do colegiado propriamente dito, perdem importância muitas das heterogeneidades que decorrem do tipo de escolha dos representantes, atribuições e dinâmicas de poder entre eles. Por mais distintos que sejam os colegiados em virtude da sua natureza, em todos eles é esperado que exista um conjunto de funcionários públicos dedicados a organizar, secretariar e apoiar suas atividades. Nesse nível de análise, é seguro afirmar que as semelhanças superam as diferenças e que, em todos os casos, sem exceção, elas constituem, na origem, manifestações de uma suposta burocracia estatal – a mesma burocracia estatal –, empreendendo esforços para concretizar atos de diálogo previstos em normas às quais estão vinculadas. São agentes públicos que realizam tarefas essencialmente semelhantes e nisso enfrentam desafios comuns. A essas pessoas, em geral invisíveis, dedicamos esta pesquisa.

3 CONTEXTO

Os colegiados de políticas públicas coexistem com as estruturas hierárquicas da administração pública brasileira há pelo menos um século. Conselhos nacionais como os de meio ambiente e mulheres são anteriores à Constituição Federal de 1988, enquanto os de educação e saúde ostentam um histórico ainda mais antigo.[4] Nas últimas décadas, além do seu fortalecimento setorial, junto a cada política pública específica, os colegiados foram tratados como um conjunto transversal de espaços participativos que compartilhavam uma função comum de democratização da gestão pública como um todo. Alguns sinais da emergência dessa perspectiva foram a criação de um órgão presidencial específico para a gestão concentrada da participação (Avelino, 2015) e a inclusão, no PPA, de objetivos e metas direcionadas àqueles espaços de forma geral.

Entre 2011 e 2014, os colegiados mantiveram seu esforço de conquista de espaço junto aos órgãos setoriais, enquanto alguns resultados da abordagem mais concentrada da participação social foram evidenciados. Em 2011, houve a organização do Fórum Interconselhos para a elaboração e o monitoramento do PPA, que veio a ser premiado pelas Nações Unidas em 2014 (Avelino e Santos, 2015). Em 2012, foi reativado o

4. As respectivas páginas eletrônicas oficiais estabelecem como normas de criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) a Lei nº 6.938, de 1981, e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) a Lei nº 7.353, de 1985. Para a área de saúde, há menção a conselhos na Lei nº 378, de 1937, e para a educação no Decreto nº 8.659, de 1911.

Fórum Governamental de Participação Social (FGPS) – instituído por meio do decreto de 15 de dezembro de 2003 –, com representantes de todos os ministérios, que manteve reuniões até 2013. Por fim, em 2014, houve a edição do Decreto nº 8.243, instituindo a PNPS (Brasil, 2014) e apresentando conceituações e diretrizes sobre criação e reformulação de órgãos colegiados no âmbito do Poder Executivo federal.

O decreto da PNPS sofreu duras críticas após sua vigência. Na mesma semana em que foi publicado, foi protocolado na Câmara dos Deputados o projeto de Decreto Legislativo nº 1.491, de autoria de José Mendonça Filho e Ronaldo Caiado, com o pedido de sustação dos seus efeitos. Essa medida legislativa veio a ser aprovada na Câmara dos Deputados e atualmente está em tramitação no Senado Federal. No âmbito do Poder Executivo, muito embora o decreto permaneça em vigência, não foram encontradas evidências de que as medidas por ele determinadas (como a constituição de um comitê governamental e a publicação de relatórios de implementação e avaliação) tenham sido cumpridas. Não há sinais, portanto, de que o esforço de gestão concentrada da participação social, que teve seu ápice com as medidas de 2014, tenha demonstrado sobrevida.

O ano de 2015, após a reeleição da presidente Dilma Rousseff, foi marcado por mudanças na forma de atuação do Poder Executivo federal. Em janeiro, a equipe ministerial foi reformulada e várias pastas receberam novos titulares, inclusive a SGPR. Em outubro, foi editada a Medida Provisória nº 696, que extinguiu ministérios e cargos comissionados e reconfigurou o desenho da administração pública federal. A fusão de pastas provocou uma mudança na vinculação de vários órgãos colegiados, cujas estruturas migraram juntamente com as atribuições de cada política pública.

Em dezembro do mesmo ano, foi acolhido pelo presidente da Câmara dos Deputados um dos pedidos de *impeachment* contra a titular da Presidência da República, de autoria de Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal. Em abril de 2016, a comissão especial opinou pela admissibilidade da acusação (parecer do relator, deputado Jovair Arantes, do Partido Trabalhista Brasileiro, de Goiás) e o plenário autorizou a abertura de processo, por crime de responsabilidade, com voto favorável de 367 deputados, no dia 17 de abril. No Senado Federal, a admissibilidade do processo (Parecer nº 475/2016) foi aprovada em plenário em 11 de maio de 2016, causando a suspensão das funções da presidente eleita.

Desde então, o vice-presidente da República, Michel Temer, assumiu como presidente interino enquanto tramitava o processo por crime de responsabilidade no Senado Federal. No primeiro dia após a posse, o novo presidente editou a Medida Provisória nº 726, que trazia novo conjunto de extinções de ministérios e alterações nas suas estruturas. Além das novas nomeações de titulares, as pastas passavam por uma segunda grande reestruturação menos de sete meses após a anterior. Vários órgãos colegiados, mais uma vez, acompanhavam o trânsito das atribuições sobre as políticas públicas e recebiam vinculações a novos ministérios.

No Senado Federal, o Parecer nº 726/2016, de pronúncia proveniente da comissão especial e autoria de Antônio Anastasia, foi aprovado pelo plenário em 9 de agosto de 2016 e, com isso, teve início o processo de julgamento do *impeachment*. No dia 31 de agosto, o plenário do Senado Federal entrou em regime de votação e entendeu que a denunciada havia cometido os crimes de responsabilidade que fundamentaram sua condenação à perda do cargo, por 61 votos a favor e 20 contrários. Em votação subsequente, o mesmo plenário afastou a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo público, com 42 votos favoráveis, 36 contrários e 3 abstenções. Com o resultado, a presidente eleita foi afastada em definitivo, e o presidente interino tomou posse como presidente da República (Resolução nº 35/2016).

Desde o recebimento da denúncia por crime de responsabilidade, vários colegiados tornaram públicas suas posições sobre o processo de *impeachment* em curso. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (Condraf), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) divulgaram nota pública alertando contra os riscos de ruptura democrática.[5] O Conselho Nacional de Educação (CNE) divulgou manifesto em que questiona o *impeachment* da dirigente eleita (CNE, 2016). Um dos embates mais conhecidos foi protagonizado pelo Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (CCEBC), que se manifestou publicamente contra a exoneração do diretor presidente da empresa, ato tomado durante a presidência interina que veio a

5. Avanços sim, retrocessos não. Seminário Políticas Públicas e participação social. Câmara dos Deputados. Brasília, 12 de abril de 2016.

ser suspenso por liminar deferida por ministro do Supremo Tribunal Federal.[6] Após a confirmação do *impeachment* pelo Senado Federal, um dos primeiros atos do presidente da República foi a alteração da estrutura da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) por meio da Medida Provisória nº 744, que também extinguiu o Conselho Curador.

Após a conclusão do processo por crime de responsabilidade, vários conselhos mantiveram postura crítica e ativa. Entre as principais manifestações, destacam-se a nota pública[7] do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) contra a extinção do CCEBC e a nota do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)[8] sobre as ocupações de escolas por estudantes secundaristas. Também foram noticiadas as diversas ações promovidas pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS) e pelo CNAS contra a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241 ou nº 55, recentemente aprovada, que estabelece limitação aos gastos públicos pelo período de vinte anos.

Por fim, é importante ressaltar que, no mesmo período de 2015 e 2016, foram anunciados cortes na execução das despesas orçamentárias do Poder Executivo federal. Em maio de 2015, a redução divulgada foi de R$ 69,9 bilhões em despesas não obrigatórias (Portaria nº 168/2015), considerada a maior da história do país, seguida de outra de R$ 8,6 bilhões em julho (Portaria nº 12, de agosto de 2015). Em setembro, foi informado um corte de R$ 26 bilhões para o orçamento do ano seguinte.[9] Em novembro, foi editado o Decreto nº 8.580, com o contingenciamento de R$ 10,7 bilhões, revisto pelo Decreto nº 8.581, de 3 de dezembro de 2015, após a aprovação da redução da meta de *superavit* primário pelo Poder Legislativo. Em fevereiro de 2016, com o Decreto nº 8.676, o valor do contingenciamento anunciado alcançou R$ 23,4 bilhões, logo ampliado por novo bloqueio de R$ 21,2 bilhões ocorrido no mês seguinte, com o Decreto nº 8.700. Parte dessas reduções foi desfeita depois que o Congresso

6. Moção de repúdio contra exoneração do presidente da EBC. 17 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/institucional/conselho-curador/noticias/2016/05/mocao-de-reprovacao-contra-exoneracao-do-presidente-da-ebc>. Acesso em: 10 jan. 2017.

7. Nota pública pela garantia do CCEBC. Brasília: MDH, 16 de setembro de 2016.

8. Nota aos/às estudantes secundaristas, aos conselhos tutelares e de direitos da criança e do adolescente e aos governos. Brasília: 20 de outubro de 2016.

9. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Governo propõe medidas para atingir *superavit* primário em 2016: objetivo é promover corte adicional de R$ 26 bilhões de despesas, além de recompor receitas. Publicado em 14 set. 2015. Modificado em 5 nov. 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-propoe-medidas-para-atingir-superavit-primario-em-2016>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Nacional aprovou, por meio da Lei nº 13.291/2016, a alteração na meta de *superavit* primário para *deficit* de R$ 170,5 bilhões em 2016.

Em resumo, nos últimos dois anos, o cenário político brasileiro passou por transformações e, por consequência, também o contexto de atuação dos colegiados de políticas públicas. De uma perspectiva de aumento da transversalidade e do fortalecimento de instâncias de coordenação intragovernamental, esses espaços enfrentam hoje uma realidade de alterações, incertezas, enfrentamentos, redução e, inclusive, extinção. Esta pesquisa se insere nesse contexto e procura contribuir para a compreensão das medidas e estratégias adotadas pelas equipes de apoio técnico a cada órgão colegiado para lidar com os desafios diários de preservação da democracia em uma nação que passa por mudanças abruptas.

4 A PESQUISA

O mapeamento e a descrição de espaços participativos, como fundamentos para uma posterior análise crítica, sempre estiveram presentes como elementos da agenda de pesquisa sobre efetividade da participação social, desenvolvida pelo Ipea. Trabalhos como o levantamento do perfil dos conselheiros nacionais (Alencar *et al.*, 2014) são alguns dos produtos desse esforço de compreensão. Para o ano de 2016 havia sido prevista uma leitura das características gerais da burocracia envolvida com os espaços participativos, seguindo a trilha aberta por outros estudos do Ipea referentes aos servidores públicos federais.

Após a sanção do PPA 2016-2019, elaborado com participação dos colegiados de políticas públicas, o formato do seu monitoramento foi discutido pelo Departamento de Planejamento e Avaliação da então Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nesse âmbito, os técnicos do Ipea foram provocados a participar dos debates, quando foi constatada a insuficiência de algumas informações disponíveis sobre espaços de participação social.

Esta pesquisa, surge, então, da adaptação da ideia inicial às necessidades concretas de informação explicitadas pelo órgão central de planejamento, ao qual o Ipea passaria a ser formalmente vinculado após a Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015.

Com foco naqueles órgãos colegiados que compuseram os debates sobre a elaboração do PPA 2016-2019, o levantamento de informações sobre o corpo de funcionários a eles vinculados passa a ser orientado à verificação de formas de cumprimento de algumas atividades, como a discussão e o monitoramento do PPA federal.

Outras atividades típicas dos colegiados também foram mapeadas ao longo da pesquisa, como a articulação com conferências nacionais e a interação com equivalentes estaduais e municipais. Como alicerce desses questionamentos, estava a busca por informações referentes à estrutura interna, realização de reuniões, atos decisórios e dimensões da equipe de apoio técnico, elementos inicialmente supostos como necessários para a boa realização daquelas atividades.

Como a ênfase da investigação residia nas práticas cotidianas, mais do que nas previsões institucionais, a entrevista foi considerada a técnica de coleta de dados mais adequada, com algum apoio em fontes documentais de forma subsidiária. O momento de realização das visitas técnicas que geraram as entrevistas, entre agosto e outubro de 2016, coincidiu com o ápice do processo de julgamento por crime de responsabilidade que converteu em definitiva a presidência interina. Era esperado que a pesquisa fosse profundamente influenciada pelo contexto em que foi realizada, marcado por mudanças nas estruturas dos ministérios, troca de titulares de cargos e incertezas de modo geral. De fato, o número de colegiados encontrados em situação de atividades paralisadas e mesmo as dificuldades para agendar a visita com alguns deles evidenciaram que esse risco foi concretizado.

A necessidade da pesquisa, no entanto, se mostrou mais forte que as dificuldades. As mudanças pelas quais passaram diversos órgãos ministeriais afetaram também os seus colegiados, que tiveram de se adaptar ao novo cenário político. Identificar a situação de funcionamento e, dentro dela, as estratégias adotadas em cada caso para manter as atividades apesar das adversidades emergiu como uma necessidade inadiável. Era preciso fazer a coleta dessas informações antes que se perdessem com as mudanças.

Assim, ainda que num contexto adverso e mutável, o cronograma de levantamento de dados foi deliberadamente mantido. Em qualidade e quantidade, essas informações obtidas, que traçam um retrato de um preciso momento da vida política brasileira, talvez não pudessem ter sido acessadas se as conversas fossem realizadas antes ou depois.

4.1 Objetivos

A pesquisa tem como objetivo geral descrever e comparar as equipes de apoio técnico aos órgãos colegiados de políticas públicas do Poder Executivo federal. Entende-se como tal o conjunto de servidores públicos cuja atribuição direta é o apoio a um órgão colegiado de participação social para que cumpra as finalidades para as quais foi criado. Muito embora existam servidores que atuam de forma não dedicada, ou seja, que exercem as funções de secretaria e assessoramento de modo simultâneo a outras atividades designadas pelo órgão gestor da política pública, o interesse de pesquisa recai sobre aqueles que atuam de maneira exclusiva.

Além do objetivo geral, é esperado que os dados levantados durante a pesquisa possam contribuir para a realização de pelo menos três objetivos mais específicos: *i)* identificar as estratégias adotadas em cada colegiado para lidar com as várias alterações na administração pública federal ocorridas em 2015 e 2016; *ii)* conhecer os casos de acompanhamento e monitoramento do PPA e do orçamento realizados pelos colegiados; e *iii)* mapear formas de articulação com conferências nacionais e interação com colegiados estaduais e municipais.

4.2 Técnica da pesquisa

Para cumprimento dos objetivos da pesquisa foram realizadas visitas técnicas a órgãos colegiados de políticas públicas selecionados, durante as quais foi possível entrevistar membros das suas equipes de apoio técnico. As informações foram coletadas por meio de entrevistas por roteiro semiestruturado, orientado para os temas listados no quadro 1. Não houve a utilização de questões fechadas ou roteiro estruturado, uma vez que as categorias de análise dos dados somente seriam construídas a partir do levantamento destes e não estariam disponíveis previamente.

Os colegiados a serem visitados foram selecionados por amostragem intencional, considerando que o universo de órgãos que se enquadravam no conceito não era conhecido. Como parâmetro de seleção foi escolhida a presença no Guia dos Conselhos da Presidência da República (Brasil, 2013), que trazia uma lista de quarenta conselhos e comissões nacionais com previsão de participação de membros não governamentais. Essa lista coincide em grande medida com a composição do Fórum Interconselhos do PPA, o que facilita a coleta de dados sobre esse tema.

QUADRO 1
Roteiro semiestruturado das entrevistas

Temas
Organização do colegiado
composição e situação atual;
estruturas internas;
elaboração da pauta;
reuniões; e
formas de manifestação.
Recursos
fonte orçamentária; e
equipe de apoio técnico.
Atividades
papel dos colegiados nas conferências;
relação com estados e municípios; e
acompanhamento do PPA.

Elaboração dos autores.

As visitas foram agendadas individualmente com cada colegiado, com base nas informações de contato do guia, atualizadas por iniciativa da própria equipe de pesquisa. Houve contato com todos os participantes da amostra, mas em apenas 28 deles foi possível a realização das entrevistas. Nos demais casos, por dificuldades de agenda, inatividade do colegiado ou ausência de servidores na equipe de apoio, a visita técnica não foi concretizada. As visitas e entrevistas ocorreram entre 18 de agosto e 3 de outubro de 2016, em horários variados, de acordo com a disponibilidade dos interlocutores. Considerando a confidencialidade e a sensibilidade de alguns temas tratados, as conversas não foram gravadas.

As informações coletadas foram agrupadas de acordo com os temas listados no quadro 2. A partir da identificação de padrões de repetição de respostas, foram construídas as categorias gerais que orientaram a apresentação dos resultados. Onde foi possível, as ocorrências foram quantificadas e comparadas. Em alguns temas, houve uma leitura qualitativa do conjunto de informações, para selecionar casos representativos ou destacados.

QUADRO 2
Lista de colegiados com representantes entrevistados e não entrevistados

Colegiados com representantes entrevistados
1. Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae) 2. Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) 3. Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT) 4. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) 5. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) 6. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) 7. Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti) 8. Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS) 9. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) 10. Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) 11. Conselho Nacional de Imigração (CNIg) 12. Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) 13. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) 14. Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) 15. Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo) 16. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) 17. Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) 18. Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) 19. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 20. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) 21. Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) 22. Conselho das Cidades (Concidades) 23. Conselho Nacional de Educação (CNE) 24. Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) 25. Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) 26. Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) 27. Conselho Nacional de Saúde (CNS) 28. Conselho Nacional de Turismo (CNTur)
Colegiados com representantes não entrevistados
1. Conselho de Relações do Trabalho (CRT) - atual Conselho Nacional do Trabalho (CNT) 2. Conselho Nacional de Política Sobre Drogas (Conad) 3. Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (CCEBC) 4. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) 5. Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) 6. Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) 7. Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape) 8. Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT) 9. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) 10. Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec) 11. Conselho Nacional de Esporte 12. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)

Elaboração dos autores.

Os resultados preliminares da consolidação das informações foram apresentados em oficina de trabalho realizada no dia 11 de novembro de 2016, para a qual foram convidadas as equipes de apoio de todos os colegiados que compunham a amostra, além de representantes do Ministério do Planejamento, da Presidência da República e técnicos do Ipea. As várias contribuições e questões trazidas durante a oficina foram analisadas pela equipe de pesquisa e levadas em consideração durante a elaboração deste documento. Algumas informações apresentadas de forma imprecisa ou equivocada puderam ser corrigidas nessa oportunidade.

O conjunto de achados da pesquisa é apresentado a seguir, organizado em temas gerais. As informações são referentes ao período de realização das visitas técnicas e, considerando o momento de mudanças estruturais por que passavam alguns colegiados, podem não ser válidas para outros momentos. Como as limitações da amostra também recomendam parcimônia na extrapolação das observações a outros contextos, os colegiados são nominalmente identificados quando alguma de suas práticas for destacada. Inferências sobre os dados e propostas para novas agendas de pesquisa são apresentadas ao final do texto.

5 DESCRIÇÃO DOS DADOS

5.1 Organização dos colegiados

5.1.1 Composição

Sobre a atual composição dos 28 colegiados nacionais analisados conseguiu-se obter informações de dezoito deles. Os representantes de órgãos governamentais, como regra, já são determinados nas normas legais do conselho ou comissão. Especificamente a respeito da escolha dos representantes da sociedade civil, percebeu-se a existência de três grupos entre as respostas obtidas: os escolhidos via processo aberto, também chamado eleição; os escolhidos por indicação; e os que já estavam determinados no ato de criação. Há bastante heterogeneidade quanto à forma de composição dos colegiados nacionais.

No momento da realização das entrevistas, os membros de dez colegiados haviam sido escolhidos via processo aberto ou eleição, promovidos a partir de três locais diferentes: em assembleia convocada pelo próprio órgão, normalmente por comissão organizadora própria, denominada em alguns casos como comissão eleitoral; em espaços externos, como fóruns temáticos específicos; ou nas conferências.

Entre esses dez colegiados, destaca-se o CNPCT, que elabora um edital de seleção por meio de uma comissão mista com integrantes do poder público e da sociedade. O Conama tem seu processo de escolha definido em portaria do ministério; nos conselhos de assistência social e saúde, os membros são escolhidos em assembleia própria, organizada por comissão eleitoral formada por conselheiros da sociedade civil. No caso do CNAS, isso envolve conselheiros que não estejam concorrendo às vagas.

No CNS, há também a elaboração de regimento eleitoral próprio. Outros conselhos que utilizam comissão eleitoral são o Conade e o CNCD/LGBT.

Cinco colegiados tiveram seu corpo de conselheiros formado por indicação, pelo ministro do órgão vinculado, pelos próprios conselheiros ou pelo presidente da República. Um exemplo é o CNPE, no qual o ministro deverá indicar os conselheiros a partir de lista tríplice. As entidades da sociedade que compõe o CNTur foram escolhidas, durante a primeira gestão, pelo próprio colegiado, quando já haviam sido indicados, pelo ato normativo de criação, os órgãos governamentais que fariam parte da sua composição. No CNE, os conselheiros são indicados pelo ministro e pelo presidente da República, por meio de um sistema de listas.

O terceiro grupo de casos, em menor quantidade, já tem as suas vagas designadas por ato de criação. Colegiados cujos membros foram designados por decreto são o Codefat, o CCFGTS e o CNES.

Entre os colegiados a respeito dos quais as entrevistas não forneceram informações, há dois cujo prazo de permanência dos conselheiros foi prorrogado em função das mudanças políticas recentes, como extinção e mudanças de ministério. São eles o CNPIR – cujos conselheiros tiveram mandatos prorrogados até 2017 e estava desativado no momento – e o Consea, cujo mandato foi prorrogado de maio de 2016 para novembro de 2016.

Três dos colegiados respondentes fazem renovação de conselheiros por demanda e não há rotatividade frequente: é o caso do CNTur, que estava inativo no momento da entrevista, o CNPS e a Conatrae.

No que se refere à continuidade da atuação da sociedade após a troca de governo, foi informado que algumas organizações chegaram a discutir, fora do espaço dos conselhos e comissões, a manutenção de suas representações nos colegiados. Essas organizações reconheciam o papel e a legitimidade dos conselhos como órgão de Estado, mas não a legitimidade do governo que assumiu após o *impeachment* de 2016.

Houve debates a respeito, por exemplo, no CNES, no qual os conselheiros decidiram seguir as atividades, caso fosse novamente convocado, visto que à época da

entrevista também se encontrava inativo. Também houve movimentação da sociedade integrante do CNPIR e do Consea no sentido de discutir a situação do colegiado após a mudança de governo, bem como algumas solicitações formais de desligamento.

As mudanças na composição ministerial, ocorridas em 2015 e 2016, tiveram como consequência uma alteração nas vagas governamentais destinadas a ministérios específicos. O Codefat, por exemplo, citou mudanças em virtude de ministérios extintos (Ministério da Previdência Social, Ministério do Desenvolvimento Agrário), cujas vagas foram absorvidas. A Conaeti apontou necessidade de reestruturação da comissão em função da fusão entre a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), o Ministério da Justiça e Cidadania, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM). O CNRH e o Conade também buscaram formas de realocar vagas de ministérios extintos.

Uma discussão sobre a composição do colegiado é o que acontece atualmente no CNAS. A proposta proveniente da última conferência prevê um formato específico de paridade, na qual 25% das vagas são destinadas a cada um dos setores representados no conselho: usuário, trabalhador, entidade da sociedade e governo. Há dificuldade para inserir trabalhadores e usuários no conselho, por conta disso o edital de eleição da sociedade civil mostrou avanços na caracterização dos segmentos. Há demandas para mudar a caracterização dos trabalhadores.

5.1.2 Estruturas internas

Além da sua composição plenária, é importante descrever as subdivisões internas criadas pelos colegiados para fortalecer uma atuação especializada ou temática (tabela 1). A formação de comissões, câmaras, comitês ou grupos é uma estratégia para a distribuição dos membros do colegiado de acordo com seus temas de interesse e uma importante alternativa às reuniões plenárias, debate que já está presente na literatura especializada. Faria (2007) destaca a importância da existência de comissões internas (em conselhos municipais de políticas públicas), já que elas municiam os conselheiros com informações, tornando-os mais preparados para discutir e tomar decisões, qualificando a atuação do conselho. Para a autora, essas instâncias ajudam a minimizar a assimetria de informação, o que ela considera como um sério problema em processos participativos.

TABELA 1
Número de ocorrências de estruturas internas dos colegiados, por denominação (2016)

Estruturas de gestão	19
Comitê permanente	1
Direção ampliada	1
Fórum de Participação Social	1
Grupo de Apoio Técnico Permanente	1
Grupo executivo	1
Grupo técnico	7
Mesa coordenadora	1
Mesa diretiva	1
Mesa diretora	4
Presidência ampliada	1
Estruturas temáticas	204
Câmaras	2
Câmaras técnicas	24
Câmaras temáticas	15
Colegiados	18
Comissões	67
Comissões permanentes	34
Comitês técnicos	6
Comitês temáticos	4
Grupo temático	1
Grupos de trabalho	26
Subcomissões permanentes	7
Total	**223**

Elaboração dos autores.

Em relação à nomenclatura, os resultados confirmam que não há um padrão entre os colegiados. Os termos comissão e grupo predominam, mas há ocorrências de comitê, direção, fórum, mesa, câmara, presidência e colegiado, com sentidos de tal forma sobrepostos que não é possível arriscar uma categorização baseada unicamente na denominação adotada. Já em relação aos papéis desempenhados pelas estruturas internas, apesar da heterogeneidade, algumas repetições de práticas permitem sugerir um sistema de classificação, ainda que provisório. Inicialmente, podem ser separadas em estruturas permanentes ou temporárias, conforme sua duração; e regimentais ou não regimentais, se estiverem ou não previstas de forma específica nas normas de organização interna do colegiado.

Além disso, foi observado que as subdivisões internas dos colegiados procuram cumprir, em termos gerais, duas funções distintas: apoio à gestão (função-meio); ou aprofundamento de um tema específico (função-fim). Na primeira categoria, as estruturas de gestão interna não são especializadas em um tema, mas prestam apoio direto à presidência do colegiado ou exercem diretamente algumas de suas funções. São os casos de mesa diretora, direção ampliada e presidência ampliada, entre outros. Também poderiam estar enquadradas nessa categoria as estruturas de apoio técnico permanente (grupo de apoio técnico) ou aquelas criadas para tratar de um assunto específico de gestão interna (comissão de pauta ou grupo de trabalho do regimento interno). No caso das estruturas temáticas, de forma permanente ou temporária, são responsáveis por discutir algum dos assuntos submetidos à competência do colegiado, como fazem as várias comissões, comitês e grupos de trabalho observados. As informações sugerem que o número de estruturas internas dedicadas a debates temáticos é dez vezes superior ao daquelas voltadas à gestão interna, mas esse dado merece ser confirmado em pesquisas posteriores, uma vez que não foi suficientemente analisada a forma de atuação de cada subdivisão.

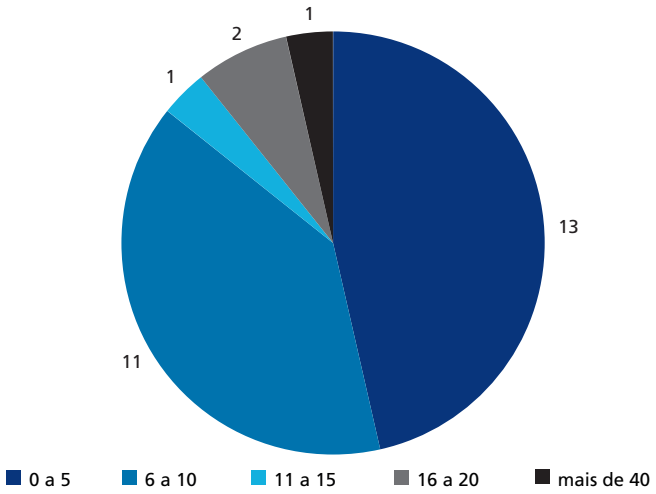
Em relação à quantidade de estruturas internas criadas, foi observado que a maior parte dos órgãos pesquisados trabalhava com baixo número de subdivisões ativas no momento da visita técnica (gráfico 1). Em termos específicos, treze colegiados (46%) contavam com cinco ou menos e outros onze colegiados (39%) contavam com seis a dez estruturas internas. Os demais colegiados (quatro casos) apresentavam entre quinze e 42 subdivisões internas em funcionamento. Em apenas um caso, o do CNPCP, não havia nenhuma estrutura interna em funcionamento no momento da visita.

Pesquisa anterior em colegiados municipais indicava uma estrutura básica, constituída por plenária e mesa diretora (ou coordenação geral), além de uma secretaria executiva, com função de assessorar as duas instâncias anteriores (Faria, 2007). Essa estrutura foi verificada a partir de estudo cuja fonte foram os regimentos internos dos conselhos, diferente desta pesquisa, baseada nas entrevistas, e, como consequência, no ponto de vista dos membros de equipe técnica e do trabalho rotineiro do colegiado.

A forma de articulação entre o papel dessas subdivisões e as atribuições da plenária admite algumas variações. Na maioria dos casos, as estruturas internas atuam como espaços preparatórios de debates que devem ser submetidos à plenária, mas há colegiados em que isso não é mandatório. No CNE, colegiado que contava com o

maior número de subdivisões internas ativas, as várias comissões e grupos de trabalho efetivamente têm o papel de subsidiar deliberações mais amplas, mas as suas duas câmaras funcionam de modo diferente. A Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior possuem atribuições próprias e decidem de forma independente as questões que lhes são apresentadas, reservando o Conselho Pleno para pautas conjuntas. É a situação, também, no CNS, da sua Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep), que trata com relativa autonomia dos aspectos éticos das pesquisas em seres humanos.

GRÁFICO 1
Número de colegiados segundo a quantidade de estruturas internas ativas (2016)



Elaboração dos autores.

Nesse mesmo sentido, algumas características observadas em estruturas internas dos colegiados merecem destaque. Os grupos criados para a gestão interna, já mencionados, são iniciativas que colaboram para a desconcentração das atribuições da presidência. Os grupos técnicos permanentes, existentes nos colegiados gestores de fundos, como o Codefat ou o CCFGTS, também cumprem uma importante função de apoio à gestão. Com uma composição que vai além dos membros do colegiado, reúnem técnicos e especialistas indicados por entidades governamentais e não governamentais para realizar o exame prévio de todas as matérias que serão submetidas à plenária. Com isso, além do incremento de qualidade na deliberação, é possível comprometer e envolver previamente no debate outras áreas e setores que serão afetados por aquelas decisões.

O Concidades é outro caso exemplar de uso das estruturas internas para integração entre o colegiado e o respectivo ministério. O regimento interno prevê o funcionamento de quatro comitês técnicos, com função temática e duração permanente, que subsidiam as discussões plenárias. Os comitês não são coordenados por conselheiros, mas pelos secretários de cada uma das secretarias temáticas do Ministério das Cidades, que pautam, nesses espaços, os temas relacionados às suas agendas de trabalho. Fato semelhante ocorre no CNE, cujas câmaras são presididas pelos secretários das respectivas áreas.

Algumas estruturas criadas pelos colegiados admitem a participação de membros externos, como forma de atrair outras opiniões em temas específicos. Sem dúvida, o caso mais notável é o Fórum de Participação Social, organizado pelo CNIg para ampliação da diversidade de atores e interesses envolvidos no debate das suas agendas. No ano de 2016, o fórum aconteceu em 5 de novembro, na cidade de São Paulo, para cerca de duzentos participantes. Foi precedido por um debate virtual, orientado segundo sete eixos temáticos relacionados à atuação do conselho. Constitui uma forma de aproximação entre o conselho e a sociedade, objetivo que em outros colegiados é alcançado por meio de conferências nacionais, audiências e consultas públicas.

A percepção de que há sobreposição ou transversalidade de atuação entre os colegiados é ainda mais reforçada quando suas estruturas internas de natureza temática são consideradas. Foi observado de modo frequente que os colegiados voltados a uma política pública específica criam subdivisões internas para tratar dos direitos e interesses de determinados segmentos populacionais, enquanto os colegiados de defesa de direitos de grupos específicos costumam constituir comissões internas para debater políticas públicas que lhes interessam. O mapeamento e a articulação dessas interseções, que não foram aprofundados nesta pesquisa, podem apontar importantes potenciais de convergência temática.

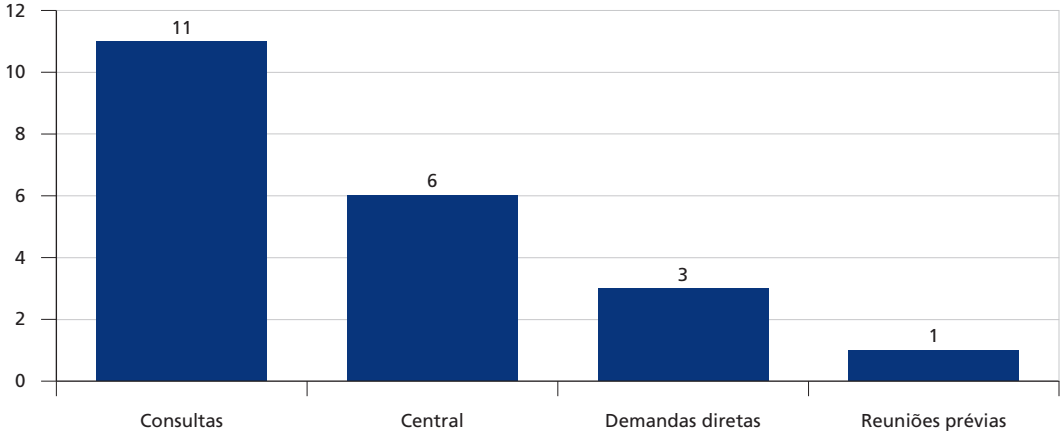
Por fim, é importante ressaltar que as diversas formas de organização interna dos colegiados podem ser consideradas como diferentes alternativas à concentração de todas as discussões e decisões na composição plenária, mas os dados coletados não são suficientes para aferir qual modalidade seria mais recomendável. De modo geral, as estruturas internas permanentes estão relacionadas com temas de interesse constante e as temporárias tratam de questões urgentes ou episódicas, mas mesmo isso varia de

acordo com o caso concreto. Novas pesquisas em profundidade podem ajudar a elucidar o papel desempenhado por elas no contexto da atuação geral do colegiado.

5.1.3 Elaboração da pauta

As diferentes formas de elaboração de pautas de reunião ordinária nos colegiados entrevistados envolvem consultas, elaboração feita de forma central, por demanda direta ou por meio de reuniões prévias (gráfico 2). Segundo Faria (2007), quanto maior a quantidade de componentes envolvidos na elaboração da pauta, mais legítima ela se torna.

GRÁFICO 2
Formas de elaboração da pauta em colegiados nacionais (2016)



Elaboração dos autores.

A formação de pautas por meio de consultas envolve a participação de conselheiros, integrantes de secretarias do ministério, comissões específicas. Os conselheiros atuam direta ou indiretamente na construção da pauta, antes ou depois da elaboração. Podem também enviar sugestões por *e-mail* e telefone, de forma sistemática ou não.

O CNRH promove a cada mandato uma consulta aos conselheiros sobre temas prioritários e elabora um banco de pautas, assim como o CNPS. A Cnapo define macrotemas, constrói a pauta e abre consulta aos integrantes por *e-mail* e telefone. No caso do CNES, o comitê permanente elabora a pauta, de acordo com propostas recebidas via *e-mails*, que é aprovada em plenária, como no CNPCT.

No CNS, a mesa diretora elabora a pauta, com base em sugestões dos conselheiros. Há uma lista de solicitação de pauta que subsidia o planejamento do conselho e a ordem do dia. No CNCD/LGBT, a pauta é elaborada na reunião anterior. Demandas anteriores dos conselheiros, seguidas de formação de pauta pela secretaria do conselho ou pelo órgão vinculado, acontecem em três colegiados – Conatrae, Conama e CNPCP.

A pauta formada por demanda direta é aquela para a qual existem uma ou mais instâncias com competência específica de contribuir para a formação de pauta, tal como câmaras temáticas, secretarias, comissões, grupos. Há três exemplos desse tipo de formação de pauta: o CNE, no qual as câmaras demandam itens da pauta e encaminham para secretaria executiva; o CNPE, no qual os pontos são propostos por três secretarias do Ministério de Minas e Energia (planejamento energético; energia elétrica; petróleo e gás) e da Secretaria Executiva; e o CNAS, em que há encaminhamentos de comissões permanentes, da presidência ampliada, dos conselheiros e da gestão.

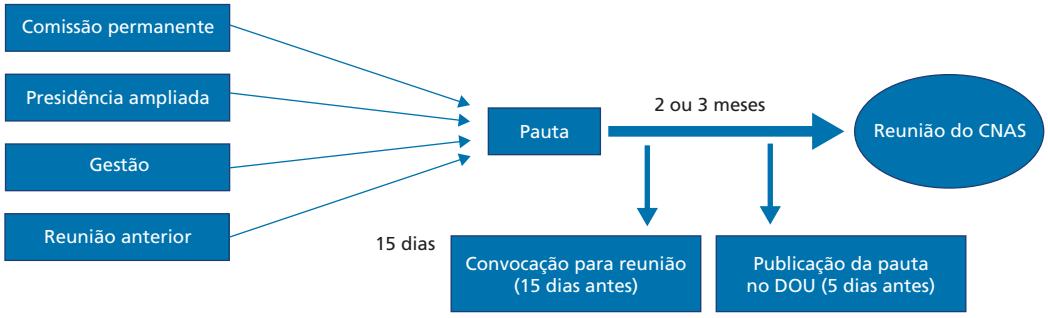
Na formação de pautas por reuniões prévias, uma pré-pauta é definida por reuniões de preparação anteriores à plenária, como acontece no CNPI. Por fim, a elaboração de pauta é classificada como central quando ela é elaborada por um ator que tem função de coordenar os trabalhos do colegiado, como o presidente do conselho: caso do CNTur (secretaria executiva), CNPIR, Consea, Conasp e Conanda (mesa diretora), ou grupo com essas funções (CCFGTS). Em alguns deles, a pauta é submetida à aprovação da plenária imediatamente antes da reunião.

São descritos a seguir dois casos com um pouco mais de detalhes, com vistas a expor experiências que possam inspirar outras práticas. As figuras 1 e 2 exemplificam as formas de elaboração das pautas no CNAS e no CNPE.

O CNAS forma sua pauta por meio da soma da solicitação de várias instâncias, competentes para isso: proposta de encaminhamento de comissão permanente; proposta da presidência ampliada (formada por presidente, vice-presidente do conselho e os coordenadores de cada comissão temática); solicitação da gestão e itens advindos da reunião anterior do conselho. A reunião de presidência ampliada consolida a pauta a partir dos itens indicados pelas instâncias citadas. No início de cada reunião, há aprovação da pauta e da ata anterior. A convocação é enviada quinze dias antes, e a

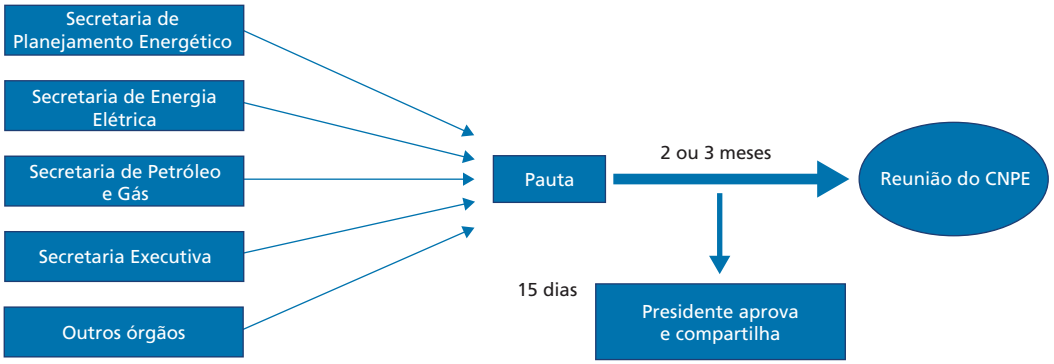
pauta é publicada no Diário Oficial da União (DOU) cinco dias antes da realização da reunião ordinária.

FIGURA 1
Processo de elaboração da pauta de reunião ordinária do CNAS



Elaboração dos autores.

FIGURA 2
Processo de elaboração da pauta de reunião ordinária do CNPE



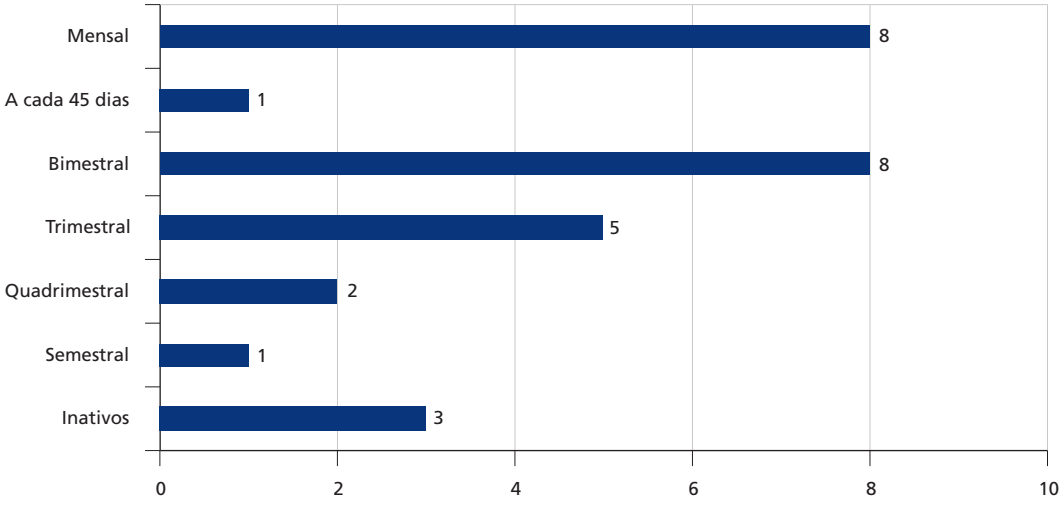
Elaboração dos autores.

No CNPE, a pauta é elaborada a partir das propostas diretas das três secretarias do Ministério de Minas e Energia (planejamento energético; energia elétrica; petróleo e gás), além da Secretaria Executiva. Os outros órgãos do governo que se interessem por propor itens para a pauta da reunião ordinária do CNPE se articulam com as secretarias, mas eventualmente há uma proposta direta de outros órgãos, por exemplo o Fórum Nacional de Secretários de Energia. A pauta é elaborada dois ou três meses antes da reunião e aprovada pelo presidente do conselho quinze dias antes. O material e a pauta circulam quinze dias antes da reunião, como na figura 2.

5.1.4 Reuniões

Entre as várias atividades realizadas pelos colegiados, a reunião de seus membros pode ser considerada a mais comum. Em geral, a pesquisa mostrou que predomina o formato de reuniões ordinárias, previstas segundo um calendário previamente definido, com a ocorrência episódica de reuniões extraordinárias quando necessárias (gráfico 3). As reuniões seguiriam o formato comum de plenária, precedidas por algum momento de encontro das estruturas internas de natureza permanente. A seguir, são apresentados alguns dados que permitem caracterizar essa descrição geral e, na sequência, expostos casos especiais que merecem destaque.

GRÁFICO 3
Número de colegiados segundo a frequência de reuniões ordinárias (2016)

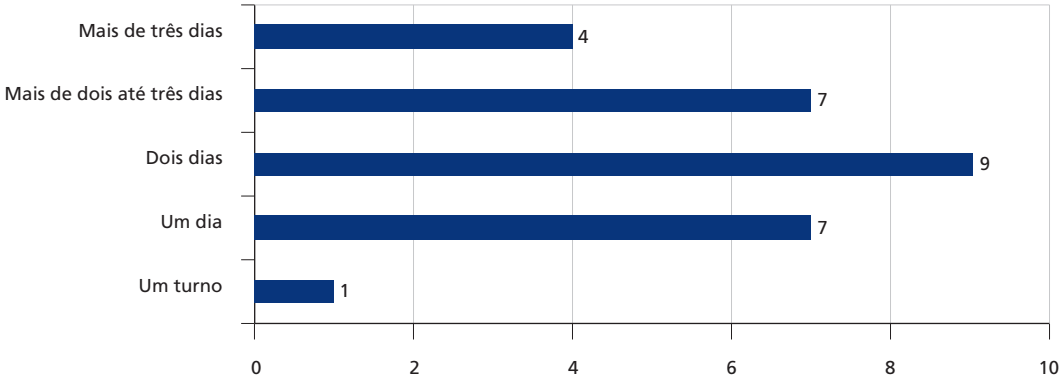


Elaboração dos autores.

A maior parte dos colegiados visitados informou a realização de reuniões de forma mensal ou bimestral. De forma agregada, em dezessete casos houve a indicação de que as reuniões ocorriam ao menos a cada dois meses. Em três situações não foi possível indicar a periodicidade das reuniões, porque, no momento da visita, não havia encontros previstos, o que gerou uma classificação de inatividade. Os demais casos se distribuem em previsões de quatro, três ou duas reuniões por ano. Esses dados não refletem necessariamente as determinações legais e regimentais sobre a periodicidade, mas o relato da prática do colegiado, quando foi possível identificar por meio das entrevistas. Igualmente, os números tratam das reuniões, ordinárias ou não, que incluem algum tipo de composição plenária, não apenas de estruturas internas.

Consideradas em toda a extensão, as reuniões costumam durar em média cerca de dois dias de trabalho, para nove dos colegiados visitados (gráfico 4). Em oito situações, a duração é menor que esse valor; e em onze casos é superior. Em apenas um caso, do CNPE, a duração da reunião foi inferior a um dia. Esses números indicam que, em geral, uma reunião de trabalho de um colegiado não se esgota com uma sessão ininterrupta, mas demanda a articulação de vários momentos de debate, em composição plenária ou não. Mais adiante são apresentados alguns casos de organização dessas sessões.

GRÁFICO 4
Número de colegiados segundo a duração estimada das reuniões ordinárias (2016)



Elaboração dos autores.

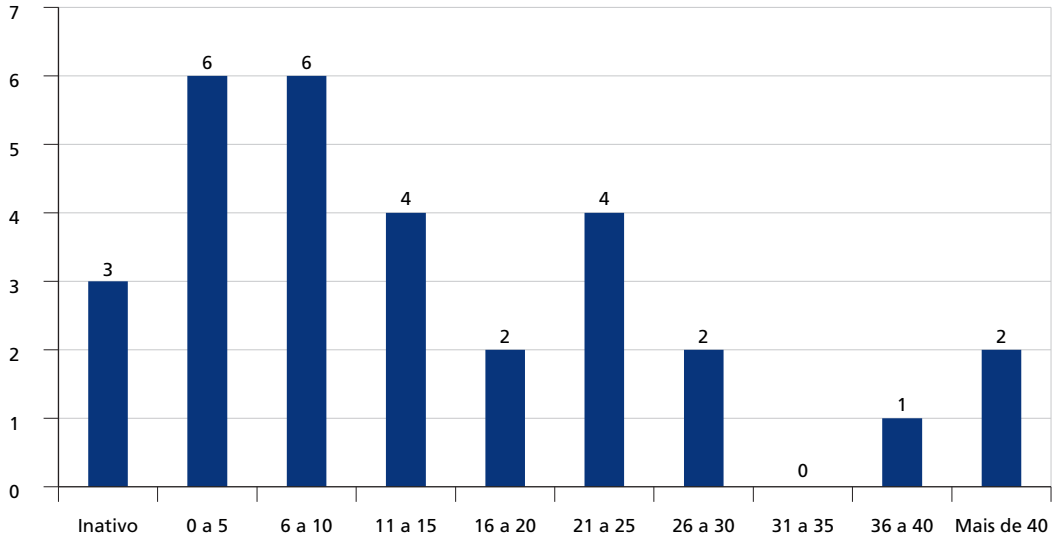
Ao relacionar as duas informações apresentadas – frequência e duração – podemos chegar, pelo seu produto, à quantidade de dias de reunião por ano. Mais da metade dos colegiados visitados realiza entre zero e quinze dias de reunião por ano, enquanto apenas três deles conseguem chegar a mais de trinta dias anuais (gráfico 5).

Alguns colegiados realizam suas reuniões de forma diferente dos demais. O CNPI, além dos momentos de plenária e de câmaras técnicas, reserva um dia para reuniões prévias de preparação das bancadas, nas quais os representantes indígenas e os membros governamentais se articulam, separadamente. Desses encontros, surge a pré-pauta para a reunião plenária, como visto na subseção anterior. Da mesma forma, o CNPC reserva um dia, antes da reunião plenária, para a articulação, separadamente, de seus dezoito colegiados.

Para outros colegiados, as reuniões são formas de integração com atores externos. O CNAS, além das reuniões ordinárias e extraordinárias, realiza periodicamente

reuniões ampliadas e descentralizadas (fora de Brasília), regionais (em cada uma das macrorregiões) e trimestrais com presidentes dos conselhos estaduais. O CNE também realiza reuniões itinerantes e com entes municipais. As reuniões do CNS, além de abertas, são transmitidas via DataSus.

GRÁFICO 5
Número de colegiados segundo os dias de reunião ordinária por ano (2016)



Elaboração dos autores.

Em alguns casos, as reuniões procuram cumprir um papel formativo, de difusão de conhecimento. Isso ocorre com o Consea, que prevê a realização de seminários periódicos, e com o CNES, que incorporava os seminários como etapa prévia das suas reuniões. O CNPIR também previa reuniões temáticas.

Há ainda a situação dos colegiados que adotam estratégias para concentrar e aproveitar ao máximo o tempo de suas reuniões. O Conama realiza suas reuniões apenas em formato de plenária, e as câmaras técnicas se reúnem em outras datas. Os temas deliberativos são priorizados no início da reunião, inclusive por meio de solicitação de inversão de pauta, reservando os informes para o final. Com isso, reuniões que duravam dois dias conseguem ser feitas na metade do tempo. O CNPE é outro exemplo de concentração do tempo de reunião. Atualmente, consegue cumprir sua pauta em encontros que duram menos de duas horas.

Há casos, como o CNDH e o CNPCP, que possuem atribuição de realizar visitas e inspeções para identificar situações de violações de direitos. Portanto, o universo de atuação dos colegiados e do tempo a eles dedicado por seus membros vai muito além das suas reuniões, para incluir outras atividades.

5.1.5 Formas de manifestação

Segundo suas atribuições, os colegiados são chamados a se manifestarem sobre assuntos e situações de sua competência (tabela 2). Para cumprir essas funções, em geral estimulam discussões que, ao final, convergem para uma afirmação da posição coletiva. Essas manifestações podem ser materializadas de diversas formas, usualmente previstas nos atos regimentais. Esta pesquisa, por meio das entrevistas, procurou relacionar as formas efetivamente utilizadas.

TABELA 2
Tipos de manifestações dos colegiados, por denominação e número de menções nas entrevistas (2016)

Cartas	1
Comunicação	1
Decisão colegiada	1
Deliberações	1
Diretrizes	1
Exposições de motivos	1
Manifestação	2
Manifesto	1
Moções	13
Notas	2
Notas de repúdio	1
Notas públicas	3
Notas técnicas	1
Ofícios	1
Pareceres	4
Pedidos	1
Produto	1
Proposições	1
Recomendações	10
Relatórios	1
Resolução administrativa	1
Resolução normativa	1
Resolução recomendada	1
Resoluções	22
Solicitações	1
Audiência pública	2
Consulta pública	1

Elaboração dos autores.

A observação mais imediata foi a pluralidade de formas e nomes utilizados pelos colegiados para consubstanciar as suas manifestações. Não foi possível identificar se as denominações informadas correspondem a atos que guardem de fato alguma semelhança formal ou se estamos diante de uma situação de ampla polissemia. Nesse ponto, a forma de coleta dos dados se mostrou bastante limitada, e uma nova pesquisa, que se voltasse para o processo decisório de cada colegiado – mais do que a simples denominação do ato resultante –, seria necessária para enfrentar essas questões.

Como exposto, foi observada a utilização de uma grande variedade de denominações para representar os atos que resultam das discussões colegiadas. Termos como resoluções, moções e recomendações, nessa ordem, foram mencionados com mais frequência pelos sujeitos entrevistados e parecem compor um conjunto básico de manifestações comumente associadas a esses espaços. Em um segundo conjunto, menos frequente, as notas e os pareceres apresentam-se como formas de concretizar, para o público em geral, a opinião do colegiado sobre determinados temas.

Durante as entrevistas, surgiram informações sobre a publicidade dessas manifestações, assunto que merece uma análise mais cuidadosa. Todas as manifestações emitidas pelo colegiado ou em seu nome são, a rigor, atos públicos que merecem ampla divulgação, em especial quando afetam direitos e interesses da sociedade. A regra da publicidade está prevista de forma geral na Constituição Federal e na Lei nº 12.527, de novembro de 2011, que regula o acesso à informação e, no caso específico dos conselhos e comissões de políticas públicas, está reiterada no Decreto nº 8.243/2014.

O que foi observado durante a pesquisa é que todos os colegiados buscam promover a publicidade de seus atos. A publicação em diário oficial não é a regra e, quando utilizada, costuma contemplar apenas os atos de caráter decisório ou normativo. A divulgação por meio de sítio eletrônico é a forma mais comum, utilizada por todos os colegiados, de formas diferentes. Foi bastante frequente a afirmação de que a página eletrônica continha todos os atos emitidos, de maneira completa e atualizada, mas permanecem preocupantes as situações nas quais foi admitida a ocorrência de incompletude ou desatualização, dado que a via eletrônica seria o único meio de divulgação dessas manifestações para a sociedade.

Sobre esse assunto, alguns colegiados procuram desenvolver formas mais amplas de divulgação. É o caso dos boletins e do portal do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), utilizados pelo Codefat, e da inserção em *blog* e redes sociais promovida pelo CNAS. O Consea, além da página eletrônica, alcança mais de 50 mil acessos em redes sociais e desenvolveu aplicativos para dispositivos móveis e jogos de tabuleiro. Experiências como essas revelam o fundamental papel das equipes de apoio na difusão do que é discutido e decidido pelos colegiados.

5.2 Recursos

5.2.1 Fonte orçamentária

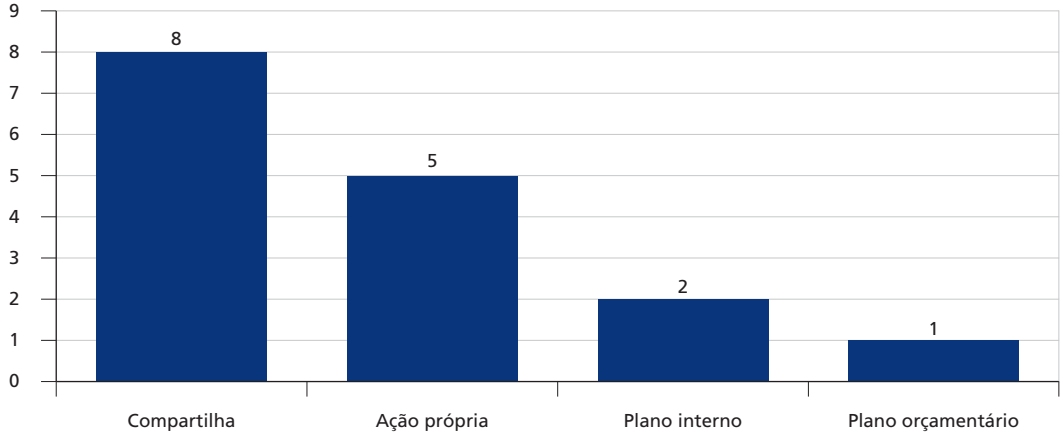
Reconhecida a sua natureza como órgãos públicos, os colegiados necessitam de recursos financeiros provenientes de fontes orçamentárias para sua manutenção e funcionamento. De modo geral, estão vinculados a um órgão ministerial que pode suprir as demandas diretamente, oferecendo por sua conta bens e serviços como diárias e passagens aéreas, ou reservando uma parcela do seu orçamento para as despesas previstas com aqueles espaços. Dessa forma, o modo de suprimento das necessidades materiais dos colegiados varia de acordo com o grau de autonomia que lhes é conferido para a gestão de seus recursos financeiros.

Dos colegiados que concederam entrevistas, de dezesseis foram obtidas informações acerca da sua fonte orçamentária (gráfico 6). Desses, oito compartilham a ação orçamentária com a respectiva secretaria ou ministério ao qual está vinculado (CNDH, CNES, CNPS, CNIg, Conaeti, CCFGTS, Conanda, CNDI); cinco possuem ação orçamentária própria (Codefat, CNS, CNPC, CNAS, Consea); dois possuem plano interno de orçamento (CNPCT, CNPCP); e apenas um possui plano orçamentário (CNE).

O Consea é um caso atípico, porque não conta com uma vinculação explícita a órgãos ministeriais. É um conselho criado por lei como órgão de assessoramento à Presidência da República, com uma forte interface com temas tratados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), mas sem integrar a estrutura deste. Conta com ações orçamentárias próprias e suas metas no PPA são acompanhadas pelo Gabinete Pessoal da Presidência da República, por meio das leis nºs 13.249 (que institui

o PPA da União para o período de 2016 a 2019) e 13.255 (que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016).

GRÁFICO 6
Fonte do orçamento dos colegiados nacionais (2016)



Elaboração dos autores.

O CNDH ilustra outra situação peculiar. Foi criado pela Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, que determinou, em seu favor, a criação de dotação própria no orçamento da União, o que não ocorreu até o momento. Para que venha a ser qualificado como instituição nacional de direitos humanos, o conselho deveria apresentar "infraestrutura adequada ao bom desempenho das suas atividades, e em particular de fundos suficientes", segundo os Princípios de Paris (ONU, 1994).

Alguns colegiados apontaram as estratégias utilizadas diante das mudanças ministeriais e dos cortes orçamentários de 2015 e 2016. Para o CNAS, o orçamento previsto nesse período foi suficiente e não chegou a afetar as reuniões porque foram adotadas estratégias para otimizar recursos, como fazer num mesmo lugar reuniões que aconteceriam em locais diferentes e unir pautas. Nenhuma atividade precisou ser cancelada.

O contingenciamento afetou o Conanda, que teve que reduzir o nível de atividades. Com isso, foram afetadas as emissões de passagens, a participação e as representações em eventos de estados e municípios (por exemplo, não enviou representante ao encontro nacional dos conselhos municipais). Com os cortes orçamentários, o Consea deixa de

fazer visitas aos estados e recusa convites para conselheiros participarem de seminários ou eventos. Para o Codefat, a redução de recursos afetou estudos em andamento.

Em junho de 2016, foi publicada, pelo titular da pasta, a Portaria nº 611, que "suspende a realização de atos de gestão no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania" (Brasil, 2016). O ato suspendia por noventa dias delegações de competência relativas a despesas, inclusive com diárias, passagens e realização de eventos, que ficavam condicionados à autorização ministerial. A reconcentração de atribuições afetou a realização de reuniões e outras atividades dos colegiados ligados àquele órgão, inclusive nas áreas de mulheres, igualdade racial e direitos humanos, que haviam sido recentemente fundidas. Houve notícia de manifestações formais de discordância das medidas da Portaria (CNDH; Conanda; CNDI; Conade; CNCD/LGBT)[10] e da sua prorrogação, e as dificuldades derivadas desse ato ministerial foram uma questão recorrente nas entrevistas com os colegiados da pasta.

São, então, duas ordens de dificuldades diferentes a respeito dos recursos materiais para manutenção e funcionamento dos colegiados, segundo as informações coletadas na pesquisa. A primeira diz respeito à redução do volume de recursos orçamentários disponíveis, decorrente dos sucessivos contingenciamentos aplicados em 2015 e 2016. Em resposta a esse desafio, vários colegiados promoveram adaptações na sua forma de atuação, para gerar economicidade e maior aproveitamento dos momentos de encontro, e as atividades foram afetadas negativamente em vários casos. O segundo desafio foi a adaptação de fluxos e rotinas de trabalho às diversas mudanças nas estruturas ministeriais, incluindo as situações de reconcentração decisória, como no Ministério da Justiça e Cidadania. Nesse caso, ainda não é possível discernir como os impasses serão resolvidos sem afetar a autonomia e a independência dos colegiados.

5.2.2 Equipe de apoio técnico

Além dos recursos orçamentários, a oferta de apoio humano em qualidade e quantidade suficientes é essencial para o bom funcionamento de qualquer colegiado. As equipes responsáveis por organizar, assessorar e secretariar as atividades colegiadas recebem vários nomes, mas são geralmente chamadas de secretarias executivas ou coordenações

10. Representação dos conselhos nacionais: revogação da Portaria nº 611/2016. Assinada em 15 de junho de 2016.

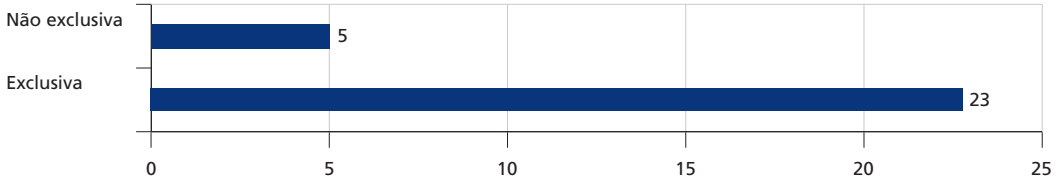
de conselhos e comissões. Nesta pesquisa são chamadas pela denominação genérica de equipe de apoio técnico e representam, formalmente, o grupo de agentes públicos que recebem as atribuições de prestar apoio – organizar, assessorar ou secretariar – aos colegiados no cumprimento de suas finalidades institucionais.

As mudanças ocorridas no Poder Executivo federal em 2015 e 2016 afetaram também o seu quadro de funcionários em pelo menos três grandes aspectos. Em primeiro lugar, pelo reordenamento das estruturas ministeriais, como já descrito, com extinção e fusão de várias pastas. Em segundo lugar, pelas propostas de redução do número de cargos comissionados, gerando, também na burocracia de médio escalão, a extinção e a fusão de setores intermediários. Por fim, após o afastamento presidencial por força do processo de *impeachment*, uma nova equipe assumiu os ministérios, com a consequente alteração nos ocupantes de postos de livre nomeação. Todos esses casos apresentam o potencial de afetar as equipes de apoio aos colegiados.

A existência de inatividade entre os colegiados pesquisados (três de 28 assumiram não ter reuniões previstas até o fim de 2016) reforça essa percepção. É possível supor que haja um número ainda maior de colegiados inativos entre aqueles que não puderam ser visitados – a inatividade explicaria a falta de contato –, mas essa informação não pode ser confirmada. Outro dado que pode indicar problemas enfrentados pelas equipes de apoio foi a quantidade de cargos vagos (três dos 28 pesquisados) nas funções de chefes da equipe.

Em relação ao funcionamento, a primeira informação coletada ao longo das entrevistas foi a existência de equipe de apoio técnico de atuação exclusiva, assim considerado aquele grupo dedicado de forma integral às atividades do colegiado (gráfico 7). Cinco dos 28 casos pesquisados assumiram que a função de secretaria é exercida por servidores ligados ao órgão gestor da respectiva política pública, de forma cumulativa com outras funções administrativas. O apoio do respectivo ministério é uma constante, e diversos colegiados informaram que recorrem aos servidores do quadro funcional do ministério a que estão vinculados quando têm demandas. A falta de uma equipe dedicada vai além disso. Significa que todo e qualquer ato administrativo necessário ao funcionamento do colegiado passa por estruturas que, formalmente, respondem de forma hierárquica ao gestor da política pública em questão. Em outras palavras, o que em outros colegiados é uma situação excepcional, nesses casos é a regra.

GRÁFICO 7
Distribuição das equipes de apoio técnico aos colegiados, de acordo com a forma de dedicação às atividades de secretaria (2016)



Elaboração dos autores.

Outra observação foi o uso intensivo de força de trabalho sob vínculos precários. Conforme a tabela 3, no total, o conjunto de colegiados pesquisados mobiliza 67 servidores públicos que ocupam cargos comissionados e outros 73 empregados ou servidores públicos sem vínculo comissionado. A esse contingente se somam 73 funcionários terceirizados, dezessete consultores, quinze estagiários e dois aprendizes ligados ao sistema prisional. Esse grupo de colaboradores de natureza temporária que não estão sujeitos a vínculo funcional representa, portanto, 43,31% da força de trabalho que hoje anima as equipes de apoio aos colegiados pesquisados.

TABELA 3
Número total de colaboradores das equipes de apoio técnico, por tipo de vínculo (2016)

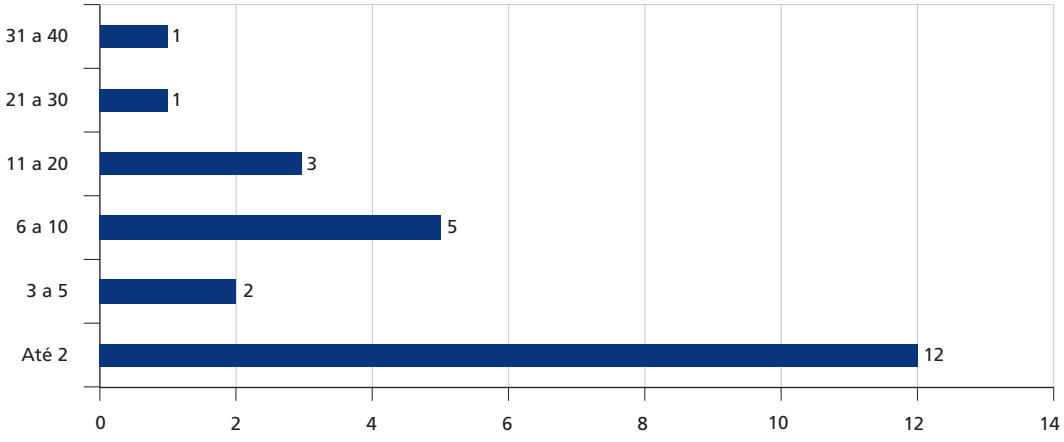
Servidores em cargos comissionados[1]	67
DAS 5	2
DAS 4	17
DAS 3	18
DAS 2	14
DAS 1	16
Servidores sem cargo comissionado	73
Cedidos	9
Efetivos	63
Temporários	1
Não servidores	107
Terceirizados	73
Consultores	17
Aprendizes do sistema prisional	2
Estagiários	15
Total	**247**

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Cargos comissionados de direção e assessoramento superior (DAS).

Essa forma de composição das equipes de apoio faz a diferença em alguns casos. Quando considerado unicamente o número de servidores dedicados de forma exclusiva a essas atividades, os colegiados de maior porte são, em ordem decrescente, o CNE, CNS, CNAS, CCFGTS e Conama. Quando levado em conta o quantitativo total de colaboradores, incluindo os vínculos precários, o CNAS passa ao primeiro lugar, seguido de CNS, CNE, CCFGTS e Conama. O CNAS e o CNS são aqueles que mais fazem uso dessas relações, sendo que no primeiro o número de funcionários terceirizados ultrapassa o de servidores públicos atuando na equipe de apoio.

Considerando o número de servidores públicos na equipe de apoio – comissionados ou não – como parâmetro, observa-se que a maioria dos colegiados é apoiada por grupos de pequeno porte. Dos 24 casos de existência de equipe com atuação exclusiva, doze contam com dois servidores ou menos designados para a equipe de apoio técnico (gráfico 8). Outros dois trabalham com três a cinco servidores, e mais cinco atuam com seis a dez servidores. Se fosse adotada uma escala que variasse de zero a 36, que é o maior número de servidores observado, dezessete colegiados (70,8% dos que possuem equipes exclusivas) estariam no primeiro quarto da medida. Os casos extremos são os dois colegiados – CNPIR e CNTur – que na época das visitas técnicas contavam com apenas um servidor respondendo por sua equipe de apoio.

GRÁFICO 8
Número de equipes de apoio técnico, segundo a quantidade de servidores (2016)



Elaboração dos autores.

A posição ocupada pela equipe de apoio na hierarquia funcional do ministério a que está vinculada foi observada de forma variada, com uma razoável prevalência de casos em que o chefe da equipe – normalmente chamado de secretário executivo do colegiado – faz parte da estrutura da secretaria executiva ou gabinete ministerial e exerce um cargo comissionado dedicado a essa função. O nível hierárquico desse cargo comissionado varia conforme os casos, desde aqueles que ocupam DAS 5 (CNE, CNS e Conama) até as situações em que a equipe de apoio é chefiada por um servidor sem cargo comissionado (como no CNPCP). A ocorrência mais comum é de atribuição de um DAS 4 para esses servidores (situação verificada em treze colegiados) e apenas quatro situações de DAS 3 (Concidades, CNPS, CNIg e Conasp).

Alguns casos chamam atenção por destoarem dos demais, mesmo em um cenário já marcado por variações. O CNS é, de antemão, um caso peculiar, pelo grande porte da sua equipe de apoio, composta por 21 servidores e dezenove outros tipos de colaboradores. Além desse fato, o colegiado apresenta algumas de suas comissões – como é o caso da Conep – desenvolvendo tarefas tão especializadas que acabam contando com equipes de apoio próprias, destacadas daquela que presta auxílio ao colegiado em geral. Nesta pesquisa, os dados apresentados em relação ao CNS são restritos à equipe de apoio ao colegiado e não incluíram esse contingente de atuação especializada junto às comissões. O Consea é outro caso que merece destaque, não apenas por sua situação atípica de ausência de vínculo ministerial – ainda que com parte dos seus cargos ligados à estrutura do MDSA –, mas por contar com um assessor de comunicação com o mesmo nível hierárquico (DAS 4) do secretário executivo que coordena toda a equipe de apoio, evidenciando a importância atribuída às ações de comunicação.

Em resumo, excetuados aqueles colegiados com equipes de apoio de maior porte, a maior parte dos casos pesquisados está em situação extremamente restrita em relação à oferta de recursos humanos.

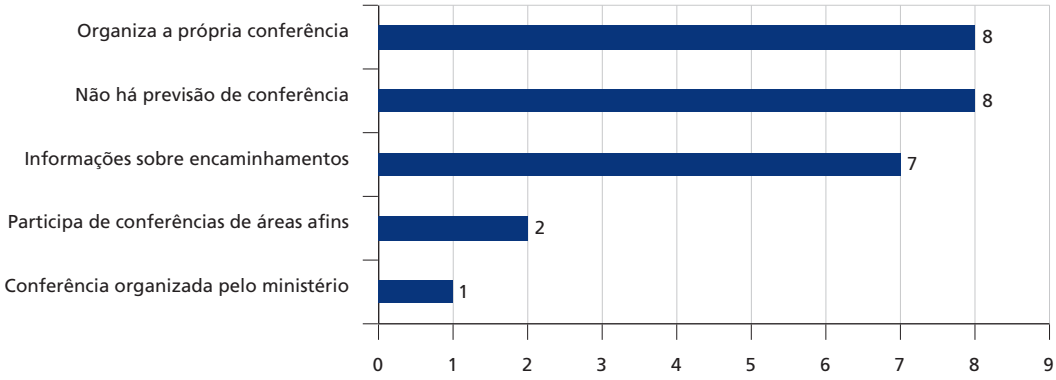
5.3 Atividades

5.3.1 Papel dos colegiados nacionais nas conferências

A articulação entre instâncias participativas é uma das condições necessárias para institucionalizar um sistema de participação. Pires (2014) considera a troca produtiva de informações e atividades de interesse mútuo como um desafio para conselhos,

conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas. Pesquisa anterior (Alencar *et al.*, 2014) mostra, por exemplo, que os membros de conselhos nacionais não têm como foco a articulação para realizar conferências. Em citações espontâneas de conselheiros, poucos deles citam a capacidade de articulação com conferências como ponto forte ou como ponto a melhorar. Assim, no intuito de contribuir para um diagnóstico da relação entre conselhos e conferências, investigou-se a atuação dos colegiados nas conferências de políticas públicas. Foram obtidas informações de 26 dos 28 colegiados entrevistados. Esses casos foram divididos em cinco grupos, de acordo com as respostas dadas (gráfico 9).

GRÁFICO 9
Papel dos colegiados nacionais nas conferências (2016)



Elaboração dos autores.

O grupo dos que organizam a própria conferência totalizam oito colegiados: CNES, CNS, CNCD/LGBT, CNPCT, CNPIR, Conade, CNAS e Conanda.

A conferência de saúde, organizada pelo CNS, possui uma comissão organizadora e um comitê executivo. A escolha dos temas da conferência é feita em conjunto com as áreas do ministério. O conselho aprova as propostas advindas da conferência na primeira resolução do ano subsequente, e essas propostas são divulgadas aos estados e municípios. A próxima conferência está prevista para 2019.

O segundo grupo, também composto por oito colegiados, não tinha previsão de realizar conferência à época da entrevista. São eles: CNTur, CNPE, CNPS, Conasp, CNIg, CNPCP, CCFGTS e Conaeti. Entre esses colegiados, há os que acham importante que se realizem conferências nessas áreas e há os que consideram não haver necessidade.

A conferência de segurança pública deveria ter acontecido em 2013.[11] Chegou a entrar no orçamento de 2016, mas o Ministério da Justiça e Cidadania teve quatro grandes cortes no orçamento naquele ano. Além disso, as mudanças administrativas afetaram o funcionamento do Conasp (houve quatro ministros em um ano).

Sete colegiados estavam buscando formas de acompanhar os encaminhamentos dados às questões discutidas na conferência: CNE, Cnapo, CNPI, Concidades, CNDI, CNDH e Consea. Essa última realiza a conferência "mais dois", que ocorre dois anos após a conferência da área e tem como função acompanhar os encaminhamentos dados às suas resoluções. Na Conferência das Cidades, o acompanhamento das resoluções é ponto de pauta nas reuniões ordinárias do Concidades.

Por fim, dois colegiados participam de conferências de áreas afins, são o CNRH, que participa da conferência de meio ambiente, e a Conaeti, que já participou da conferência da criança e adolescente. O Conama é o conselho cuja conferência é organizada pelo próprio ministério, e os conselheiros são convidados a participar.

Essa divisão em grupos expressa as informações obtidas dos colegiados a partir do questionamento acerca de sua participação nas conferências. Dessa forma, é possível que cada colegiado participe de mais de uma maneira e, consequentemente, esteja presente em mais de um grupo.

Uma área que tem acumulado experiências em conferências nacionais e buscado formas de utilizar o aprendizado para aperfeiçoar as experiências de conferência é a de assistência social. Conforme a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, o CNAS forma uma comissão organizadora para tratar da conferência, que tem duas modalidades: as ordinárias, previstas na Lei Orgânica da Assistência Social para acontecer de quatro em quatro anos, e as extraordinárias, que costumam ocorrer dois anos após as ordinárias. As deliberações são repassadas ao conselho, que as aprova como primeira resolução do ano subsequente, assim como na saúde.

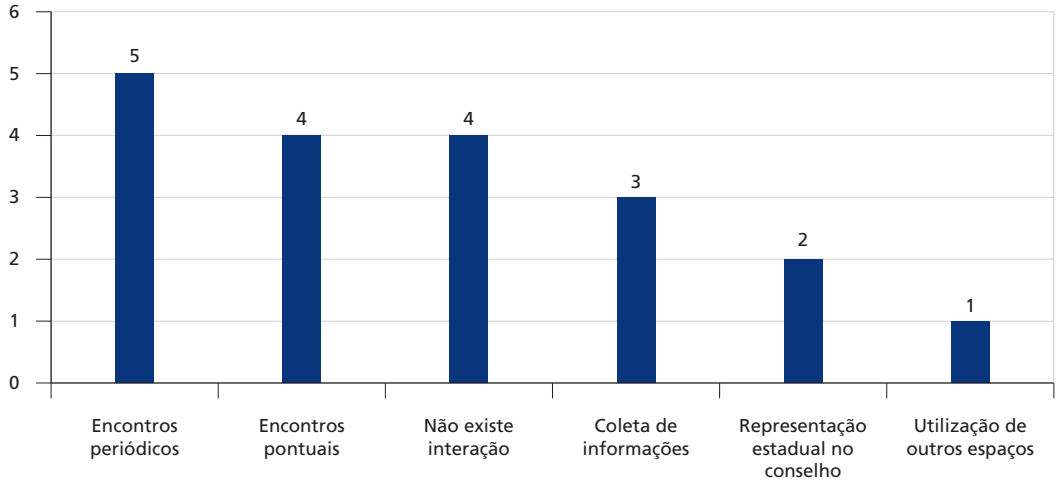
11. O art. 55 do Regimento Interno do Conasp, homologado por meio da Portaria nº 4.026/2010, estabelece que a Conseg deve ser realizada no máximo a cada quatro anos e deve ser convocada com dois anos de antecedência da sua assembleia final.

O CNAS atua também com uma comissão de monitoramento das deliberações, que tem pensado estratégias para encaminhar sua implementação. Em especial, a conferência realizada em 2013 foi significativa, pois tratou do acúmulo de deliberações produzidas até então. Na metodologia, houve incentivo a estados e municípios para que retomassem as deliberações anteriores e separassem o que é ou não responsabilidade do Sistema Único de Assistência Social e, além disso, distinguissem o que cabe à esfera federal, aos estados ou municípios. Foram compiladas todas as resoluções sistematizadas e organizadas, com apoio das secretarias.[12] O conjunto das deliberações de 2005 a 2011 fez parte do caderno da conferência em 2013. Os instrumentos do conselho para tratar as deliberações são a comissão de monitoramento das conferências e os subsídios para os planos de ação das comissões permanentes.

5.3.2 Relação com estados e municípios

Ao se questionar acerca de comunicação com estados e municípios, em especial com colegiados estaduais e municipais, foram obtidas informações de dezenove casos. Existem seis formas de comunicação observadas (gráfico 10).

GRÁFICO 10
Relação do colegiado nacional com estados e municípios (2016)



Elaboração dos autores.

12. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/comissoes-tematicas/comissao-de-monitoramento-das-conferencias/09-09-2016-documento-deliberacoes-das-conferencias-nacionais.pdf/download>.

A primeira é referente a colegiados que promovem encontros periódicos para reunir representantes de conselhos estaduais: CNE, CNS, CNAS, Conanda e Consea. No caso do CNS, existe a plenária anual de conselhos de saúde e há oficinas regulares de orçamento e financiamento com a participação de conselhos estaduais. Outra ação interfederativa foi a carta-compromisso pela valorização do Sistema Único de Saúde (SUS), elaborada para que os conselhos municipais a levassem aos candidatos a prefeito nas eleições de 2016. O CNAS tenta reproduzir no controle social a articulação que o próprio ministério tem com as secretarias estaduais e municipais e, assim, possui uma comissão de conselhos, que é maior que as demais comissões e lidera as reuniões regionais.

Em seguida, há os que promovem encontros pontuais para tratar de assuntos específicos, de acordo com necessidades do contexto, como o CNRH, o CCFGTS, o CNDI e a Conatrae. Há ainda o caso das iniciativas de fortalecimento dos conselhos subnacionais adotadas pelo CNDI, que serão descritas adiante.

Entre os colegiados que declaram não interagir com instâncias municipais e estaduais (CNPS, Conasp, CNIg, Conaeti), há os que não consideram que essa interação seja sua responsabilidade e há os que pretendem traçar estratégias para criar esse tipo de interação.

Três conselhos indicaram estar coletando no momento ou coletar de forma sistemática informações para verificar a existência, a quantidade e a situação dos colegiados estaduais da área: são eles o CNCD/LGBT, o Conade e o Codefat.

O Codefat, desde 2015, faz acompanhamento das comissões estaduais e municipais de emprego, conforme cronograma por regiões do país. Há cerca de 3 mil comissões municipais criadas, mas nem todas têm convênios de repasse de recursos do FAT. Ter vaga designada ao conselho nacional em conselho estadual ou disponibilização de vagas para representantes de conselhos estaduais foi a forma apontada como interação com instâncias subnacionais por dois colegiados – CNTur e CNPCT.

Por fim, o CNES foi o que apontou que a interação com representantes estaduais e municipais é possível em espaços externos, como a conferência e o Fórum Nacional. Há uma relação com a rede de gestores públicos de economia solidária. Assim, prefeituras e estados estão articulados e utilizam material que vem do conselho, como

orientação a projetos. Cogitou-se realizar um encontro de conselhos estaduais, mas não havia recursos.

5.3.3 Acompanhamento do PPA

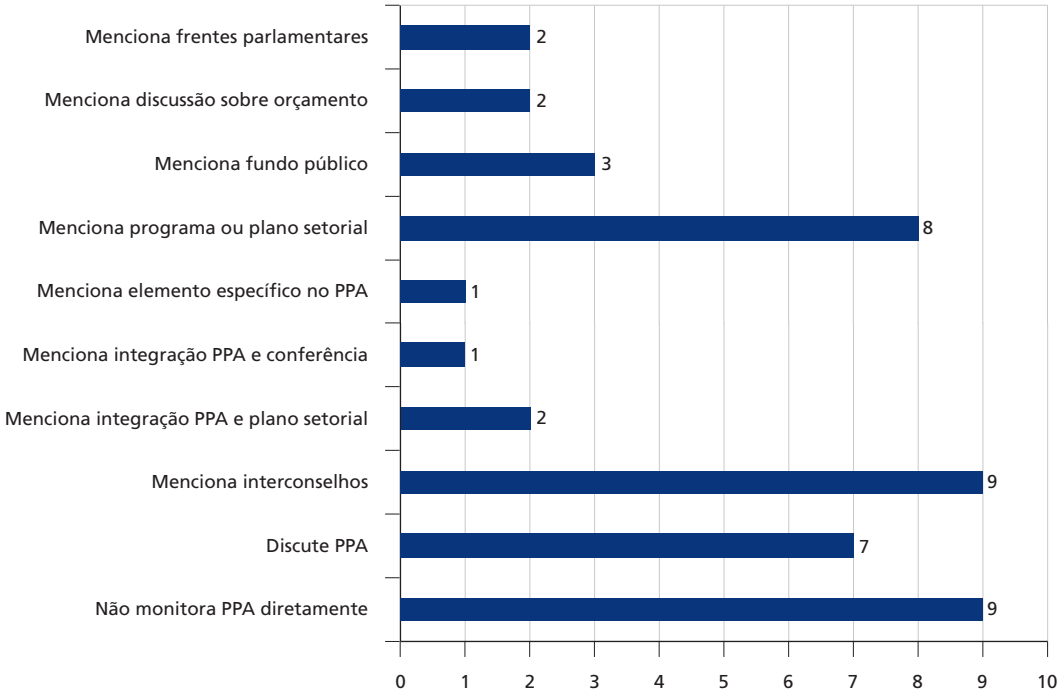
Desde 2011, foi desenvolvida pelo Ministério do Planejamento e pela Presidência da República uma estratégia continuada de acompanhamento da execução do PPA por meio de um espaço transversal denominado Fórum Interconselhos. Segundo a pactuação realizada no III Fórum Interconselhos, em 2012, os encontros anuais apresentariam aos conselheiros os resultados das agendas transversais, seleções temáticas de metas e objetivos voltados para recortes populacionais específicos. Os relatórios de execução das agendas, construídos a partir das informações do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), foram divulgados e discutidos nos fóruns de 2013 e 2014. Nos anos de 2015 e 2016, foram feitas novas pactuações, com a proposição de novas agendas temáticas para o acompanhamento e a possibilidade de inserção de informações de monitoramento, pelos conselheiros nacionais, diretamente no Siop. Além de ações decorrentes dessas iniciativas, esta pesquisa procurou identificar outras estratégias de acompanhamento do PPA que estivessem sendo realizadas pelos colegiados nacionais.

O primeiro nível de análise corresponde às menções espontâneas durante as entrevistas. Ao serem indagados sobre a forma pela qual o PPA é tratado pelo colegiado, os interlocutores trouxeram várias informações, que foram agrupadas em categorias, conforme o gráfico 11. É importante ressaltar que essas categorias não são excludentes e foram definidas posteriormente, o que significa que as respostas não foram influenciadas por esses agrupamentos. Dessa forma, uma ausência de menção por parte de um interlocutor não significa que aquela situação não ocorra no seu colegiado, mas apenas que não foi explicitada por qualquer motivo naquela conversa em particular. Isso traz um viés de subestimação para os números apresentados que precisa ser levado em consideração.

Uma das menções mais frequentes é aquela que confirma que o colegiado monitora o PPA por meio do Fórum Interconselhos. O destaque do resultado era esperado, considerando que a amostra da pesquisa corresponde ao conjunto de participantes do fórum. O número não tão alto de menções (9 em 28) pode ser parcialmente explicado pelo viés da pesquisa espontânea, já mencionado, e pelo contexto de alterações por que passam os colegiados e o próprio órgão central de planejamento.

Ainda assim, é importante sinalizar que esse número pode indicar que as ações do Fórum Interconselhos não estão sendo internalizadas de forma relevante nas atividades internas de vários colegiados.

GRÁFICO 11
Formas de relação do colegiado com o PPA, segundo o número de menções (2016)



Elaboração dos autores.

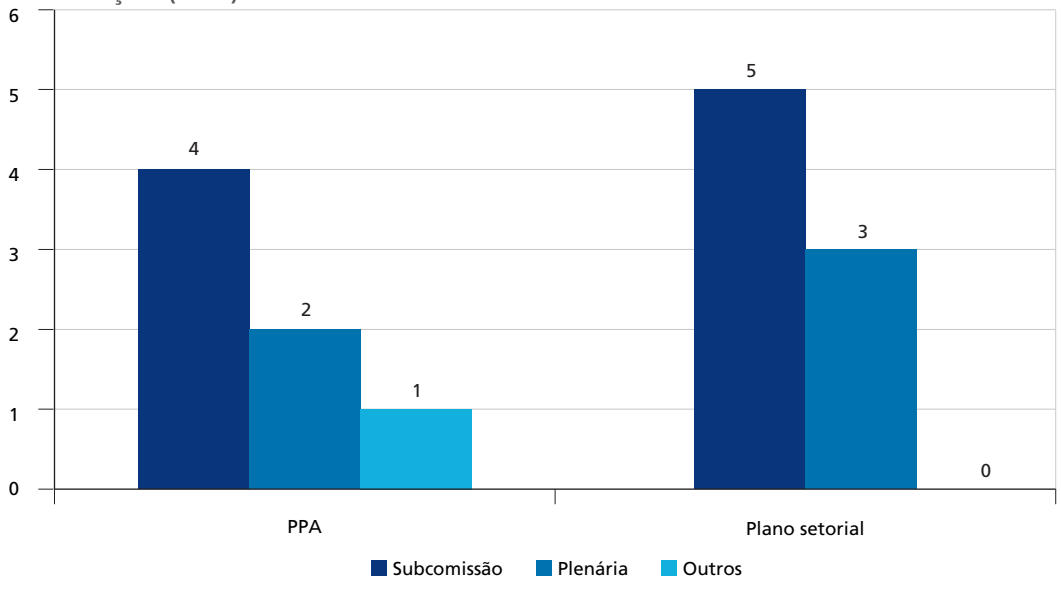
Essa dúvida fica ainda mais evidente quando comparada com a quantidade de colegiados que, segundo seus interlocutores, não monitoram diretamente o PPA (9 em 28). Mesmo relativizando a precisão dos números, as categorias confirmam que há casos em que o acompanhamento do PPA não é feito internamente, o que sugere que a participação dos conselheiros no Fórum Interconselhos não é fundamentada em uma posição do seu colegiado. Ainda assim, menções a discussões sobre o PPA (7 em 28) indicam um esforço em contrário.

Outra menção recorrente foi o acompanhamento de planos ou programas setoriais (8 em 28) de interesse do colegiado. Muito embora isso não diga respeito necessariamente ao PPA, representa uma atividade de monitoramento de algum tipo de

plano governamental ocupando espaço relevante de pauta. Os dados não são suficientes para confirmação, mas sugerem que essa forma de atuação voltada a planos setoriais específicos pode estar ocorrendo de modo mais frequente que o acompanhamento direto do PPA.

Detalhando um pouco mais os casos em que houve essas duas menções (monitoramento do PPA ou de planos setoriais), um segundo nível de análise dos dados procurou verificar o modo como esse acompanhamento era feito. Assim, cada ocorrência foi classificada segundo o espaço ou a instância na qual – também por menção espontânea – essas atividades aconteciam. O resultado, representado no gráfico 12, evidencia que em ambos os objetos de monitoramento – PPA ou planos setoriais – predomina o deslocamento dos debates para subcomissões ou outras estruturas internas, com quase o dobro de menções dos casos de debate em plenária. Com a mesma ressalva sobre riscos de imprecisão nos números, as informações ao menos sugerem que essas estruturas internas podem ser espaços mais adequados para discussões especializadas, como as de monitoramento.

GRÁFICO 12
Instância de acompanhamento do PPA e do plano setorial, segundo o número de menções (2016)



Elaboração dos autores.

Por fim, um terceiro nível de análise dos dados procurou identificar iniciativas próprias desenvolvidas pelos colegiados que possam favorecer de algum modo o monitoramento do PPA pela sociedade. Há casos em que, segundo as menções, o próprio PPA é bem utilizado e valorizado como um instrumento de planejamento governamental integrado. Nesse sentido, há iniciativas como do CNES e da Cnapo, que procuraram construir o conteúdo de seus planos setoriais de forma integrada ao PPA, de modo que, ao monitorar um, estão necessariamente monitorando o outro instrumento. Contribuiu para isso o fato de o período de construção desses planos ter coincidido com o momento de elaboração do PPA, e os mesmos atores e interesses, por meio dos colegiados, buscaram incidir de modo harmônico nas duas vias.

Os esforços de integração da perspectiva setorial ao conteúdo do PPA contemplam ainda outras iniciativas. O CNCD/LGBT mencionou a tentativa de sistematizar os resultados da sua conferência nacional de forma articulada com os elementos do PPA vigente. A possibilidade de tradução de resultados de conferência em insumos para o planejamento já havia sido levantada em edições anteriores do Fórum Interconselhos, e um protótipo chegou a ser proposto para a Conferência de Igualdade Racial. De fato, os resultados dessa conferência chegaram a ser categorizados, em termos de PPA, por iniciativa do órgão gestor da política, mas sem a participação do CNPIR.

Outros casos de destaque dizem respeito aos procedimentos adotados pelos colegiados para tratar do tema do planejamento governamental, que mostram o quanto as possibilidades são amplas. Nesse âmbito, o CNS e o CNAS são referências, com o trabalho de suas comissões especializadas, que procuram pautar esses assuntos de modo sistemático. Também merecem ênfase as reuniões interconselhos promovidas pelo Consea, pela Cnapo e pelo Condraf para tratar de temas comuns, inclusive o PPA. As articulações de CNAS e CNES junto às frentes parlamentares, por sua vez, demonstram que o debate não se limita ao Poder Executivo.

Por fim, o CNDI é um exemplo de colegiado que conseguiu incluir, como elemento do PPA, suas propostas para a rede nacional de participação social nessa política pública. Assim, há uma iniciativa,[13] nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, destinada ao

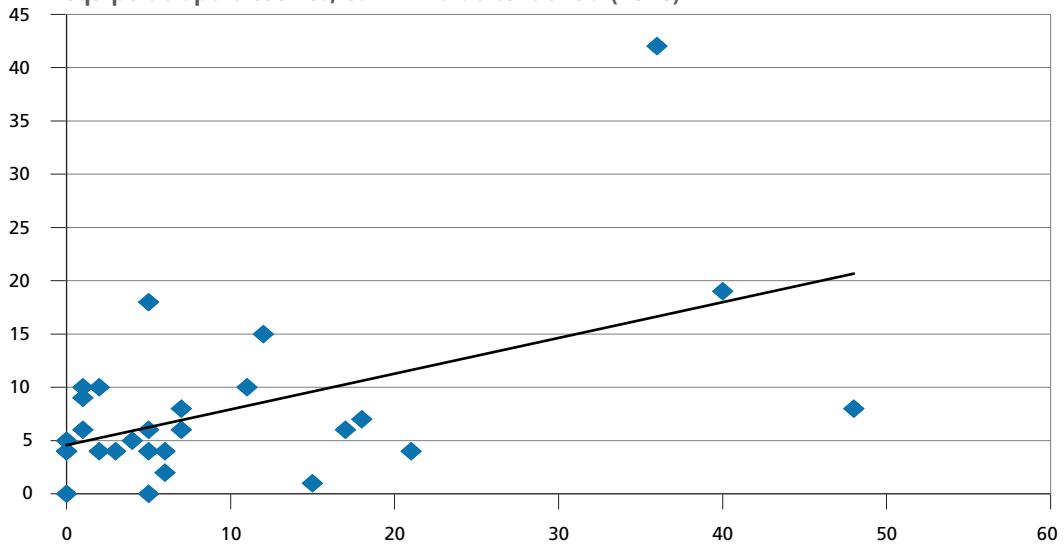
13. Conforme a Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o PPA vigente, corresponde à iniciativa 05XV do objetivo 0255 do programa 2064: equipagem dos espaços físicos dos conselhos da pessoa idosa em nível distrital, estaduais e municipais das 27 capitais.

fortalecimento dos conselhos estaduais. Isso envolve capacitação, para conhecimento dos atos legais, e criação de estrutura material e física. Como um dos resultados dessa iniciativa, em 2016, foi proposta, a cada secretaria de estados e das capitais, uma doação onerosa para guardar e fazer uso dos seguintes bens: um automóvel zero-quilômetro; 51 mesas de trabalho; 21 cadeiras; um aparelho de TV; uma copiadora. Dessa forma, os conselhos da pessoa idosa teriam uma estrutura própria.

5.4 Possíveis relações entre os dados

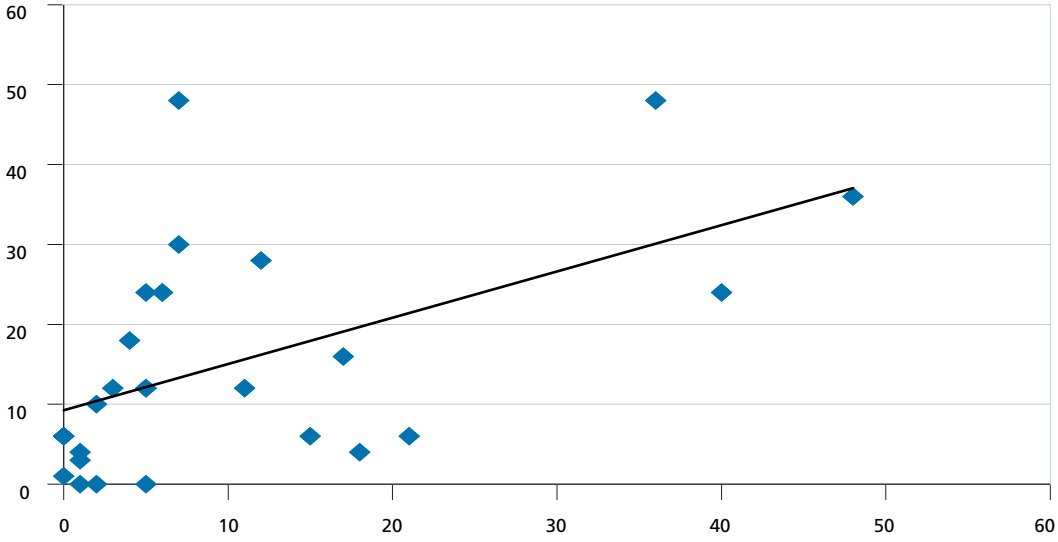
Com todas as limitações da pesquisa, já descritas anteriormente, os dados não são suficientemente precisos para análises mais robustas de regressão estatística. Assim, com objetivo meramente exploratório, foi feita, nos gráficos 13 e 14, a comparação entre três variáveis – porte da equipe de apoio, número de estruturas internas e tempo dedicado às reuniões –, a fim de verificar se há indícios de correlação entre elas, por meio da plotagem de gráfico de dispersão com desenho de linha de tendência.

GRÁFICO 13
Dispersão entre número de estruturas internas ativas e número de colaboradores na equipe de apoio técnico, com linha de tendência (2016)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 14
Dispersão entre dias de reunião ordinária por ano e número de colaboradores na equipe de apoio técnico, com linha de tendência (2016)



Elaboração dos autores.

Os resultados, que não podem ser tomados como conclusivos, sugerem a existência de uma correlação positiva entre os pares de variáveis observados: os colegiados com equipes de apoio maiores costumam ser os mesmos que conseguem manter maior número de estruturas internas e realizar mais reuniões. Isso é um achado esperado, o que reforça o senso comum de que o apoio é essencial ao bom funcionamento de qualquer órgão. São evidências preliminares que podem ser testadas em pesquisas futuras.

6 CONCLUSÕES

As informações coletadas pela pesquisa evidenciam que os colegiados nacionais viveram, durante o processo de *impeachment*, em 2016, situações complexas e heterogêneas, marcadas pela mudança e pela incerteza. As transformações pelas quais vem passando o Poder Executivo federal afetam a administração pública como um todo, e os espaços de participação social não estariam imunes. Os dados provenientes das visitas técnicas e entrevistas permitem descrever como os colegiados estão enfrentando os desafios postos, simultaneamente, pela sociedade civil e pelo Estado.

A sociedade desafia os colegiados a permanecerem como espaços críticos de discussão das políticas públicas, conforme as finalidades para as quais foram criados. Ao mesmo tempo, a sociedade demonstra desacreditar em órgãos vinculados a um governo que não reconhece como legítimo. As renúncias e os abandonos de vagas, relatados em algumas entrevistas, são apenas um sinal de como a desconfiança no papel dos colegiados pode levar ao seu esvaziamento.

Do lado governamental, os desafios não são menores. Os colegiados se veem forçados a atuar como parte de uma estrutura de governo cujas prioridades e planos mudaram, em alguns casos radicalmente. Com isso, metas e compromissos assumidos pelos colegiados ou junto aos espaços de participação social estão sendo revistos ou simplesmente aguardam futuras definições. Nesse cenário, não apenas as políticas públicas estão sendo redefinidas, mas a própria atuação dos colegiados.

Ao mesmo tempo, é instalada uma agenda drástica de redução de dispêndio de recursos pelo Poder Executivo, em nome de um equilíbrio fiscal. A contração nas despesas públicas diminui o alcance das ações governamentais e cria obstáculos à concretização dos direitos legal ou constitucionalmente previstos. Os colegiados, nesse contexto, ficam com a difícil tarefa de reafirmar a necessidade de fortalecimento das políticas públicas diante de uma administração pública com menos recursos à sua disposição.

O próprio funcionamento dos colegiados é alvo dessa tendência de contração de despesas. A pesquisa detectou, na maior parte dos casos, a falta de autonomia desses espaços para dispor dos recursos necessários à sua manutenção, o que não permitiu quantificar a parcela de reduções e contingenciamentos que afetou suas atividades. Ainda assim, esse resultado, em si, é bastante significativo, porque mostra o grau de dependência que existe na prática entre o colegiado e o órgão ordenador de suas despesas, o que levanta questões importantes sobre independência e autonomia. Foi importante notar como, naqueles casos em que há mais autonomia – por meio de designação de ação orçamentária específica, por exemplo –, as atividades puderam ser mantidas com menos interrupções.

Se a disponibilidade de recursos orçamentários aos colegiados é uma preocupação relevante, a oferta de recursos humanos é um ponto ainda mais crítico. Como já exposto, a maior parte dos casos pesquisados envolve equipes de apoio técnico formadas por até

dois servidores e, mesmo nas situações em que há mais pessoas atuando, é frequente o uso de vínculos de natureza temporária ou precária. É preciso considerar ainda a tendência de redução do número de cargos em comissão e as exonerações que se seguiram às mudanças ministeriais.

Esses fatores, em conjunto, apontam para um risco de paralisia ou descontinuidade da atuação dos colegiados, por falta de condições de funcionamento. Com todas as ressalvas para a insuficiência dos dados, a comparação preliminar entre as variáveis sugere que há uma correlação positiva entre o porte da equipe de apoio, de um lado, e o número de estruturas internas e o tempo dedicado às reuniões, de outro. Em outras palavras, os colegiados que conseguem manter maior número de subcomissões e que realizam reuniões com maior frequência e duração parecem ser os mesmos que contam com equipes de apoio mais robustas.

Nesse cenário desfavorável, chamou atenção a quantidade e a qualidade de atividades desenvolvidas pelos colegiados. Como descrito anteriormente, são vários os casos em que esses espaços de participação social tomam para si a responsabilidade de planejar, organizar, comparecer e acompanhar processos conferenciais, por exemplo. Não é um esforço pequeno, e, ainda assim, a atribuição é cumprida, e os resultados são obtidos.

O mesmo vale para a interação e o apoio prestado a colegiados estaduais e municipais. Mesmo sendo uma responsabilidade, à primeira vista, de outros entes federados, vários espaços nacionais cumprem a tarefa de assessorar, orientar e articular a atuação dos seus equivalentes subnacionais. Isso permite que várias políticas públicas estejam organizadas, na prática, sob a supervisão de um sistema participativo de alcance nacional, que funciona com sinergia suficiente para permitir uma adequada distribuição de papéis no âmbito federativo.

Mesmo em relação ao monitoramento do PPA, em que os resultados podem estar aquém das expectativas, os dados mostram atividades intensas dos colegiados sob outras formas. As poucas menções à inclusão do tema em pautas de discussões plenárias, por exemplo, podem ser contrapostas às informações sobre o deslocamento do debate para as subcomissões e outras estruturas internas. Isso pode significar que o monitoramento do PPA, assim como outros assuntos que exigem conhecimentos técnicos, é tratado de

modo mais adequado por grupos menores e mais especializados, o que estimula uma rediscussão de foco da estratégia de monitoramento participativo do PPA e do próprio Fórum Interconselhos, que até o momento estava centrado no conjunto de colegiados e não previa ações para o diálogo e o fortalecimento do trabalho especializado em suas estruturas internas.

As informações também sugerem que a ausência de um monitoramento direto sobre o instrumento do PPA não significa que esse objetivo não possa ser alcançado por estratégias que envolvam o seu acompanhamento indireto. Nesse ponto, considerar a relevância dos planos setoriais é fundamental para compreender como os colegiados, na prática, atuam sobre as ações governamentais. Se o planejamento de cada área de políticas públicas não está integrado ou não está contido pelo PPA, os órgãos que fazem o acompanhamento de ambos são forçados a adotar estratégias paralelas e nem sempre harmônicas para tratar de cada um desses desafios. Em um cenário de carência de recursos de funcionamento, como foi descrito, os colegiados não são capazes de manter várias frentes de ação não coincidentes e acabam tendo de definir prioridades – e a ênfase setorial surge como uma opção natural. As agendas transversais são uma boa iniciativa de convergência de esforços, mas pouco vão contribuir para a solução do problema se os planos e os programas setoriais, priorizados pelos espaços de participação social, não estiverem dialogando de forma perceptível com o PPA.

O mapeamento das atividades de rotina administrativa, como a elaboração de pauta e a organização de reuniões, demonstra também a intensidade da carga de trabalho que repousa sobre as equipes de apoio técnico. Não basta cumprir as finalidades para as quais o colegiado foi criado, é preciso manter seu funcionamento segundo um conjunto rigoroso de normas internas estabelecidas para assegurar transparência e publicidade em favor da sociedade e equidade de tratamento aos seus membros. Esse conjunto de salvaguardas procedimentais, em alguns casos previsto nas normas de criação, demanda a formação de uma equipe de apoio técnico mais robusta do que as disponíveis hoje.

Em suma, os colegiados estão, por um lado, com sua atuação e existência comprometidas pela redução de recursos orçamentários e, principalmente, humanos à sua disposição; por outro, conseguem realizar um conjunto destacado de atividades que os aproximam do cumprimento das suas finalidades e, em tese, demandariam mais do que lhes é oferecido. Essa aparente contradição sugere que esses espaços de

participação estão sendo forçados a promover sua adaptação às circunstâncias, inclusive para compensar a falta de recursos. Uma estratégia de compensação, mencionada nas entrevistas, tem sido a dependência cada vez mais intensa do esforço adicional e do sobretrabalho realizado pelas equipes de apoio técnico. Se o número de servidores diminui, mas as suas atribuições não, é razoável concluir que a carga de trabalho está sendo dividida de modo mais pesado entre os colaboradores que permanecem. Isso torna ainda mais importante a realização de pesquisas aplicadas para compreender o que fazem e como fazem as equipes de apoio técnico.

Por seus limites, esta investigação não é suficiente para uma compreensão ampla da atuação das equipes de apoio técnico aos colegiados, o que reforça sua natureza de pesquisa exploratória. Como dados anteriores sobre essas atividades não foram encontrados, não é possível avaliar se houve alteração ao longo do tempo ou se o retrato traçado por este estudo reflete uma situação mais longeva e permanente. Por esse mesmo motivo, seria talvez precipitado apresentar propostas para a transformação dessa realidade com base em dados ainda incipientes. A repetição periódica desta pesquisa é uma alternativa para a produção de uma série histórica que ajude a superar esta lacuna.

Em resumo, outros estudos podem complementar os pontos que ainda restaram inconclusos ou aprofundar as questões que os dados levantaram. Em todo caso, para contribuir para esse debate e para colaborar nos contextos de mudança pela qual passam vários colegiados, a agenda sobre efetividade da participação social, já desenvolvida pelo Ipea, ganha renovada relevância.

O tema da efetividade, portanto, ressurge como um conceito central nos estudos sobre colegiados de participação social. Se o engajamento no diálogo não vale a pena para alguns segmentos da sociedade civil, e se o funcionamento desses espaços não vale a monta de recursos que lhes era destinada, segundo os órgãos governamentais, o cenário de mudanças confrontado nesta pesquisa revela vários juízos de valor. Torna-se crucial discutir efetividade da participação para identificar – e valorar – o que, em uma postura ou outra, está sendo perdido no processo.

Para além de 2016, não se percebe mudança imediata nesse cenário. Para a sociedade civil, as estratégias políticas de ação direta continuam sendo a opção mais visível, como demonstrou o movimento de ocupação de escolas liderado pela União

Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), contra a medida governamental de reforma do ensino médio.[14] A renúncia coletiva dos integrantes do CNPCP, após a criação da Comissão de Reforma do Sistema Penitenciário Nacional, que se deu por meio do decreto de 18 de janeiro de 2017,[15] é outro sinal de como as divergências com os gestores públicos podem levar ao abandono desses espaços pela sociedade.[16]

Do lado governamental, persistem práticas de restrição de recursos e diminuição da autonomia administrativa dos órgãos. Mesmo colegiados mais robustos estão sujeitos a esse risco, como evidenciou o recente Decreto nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016, que reduziu de dezesseis para nove o quantitativo de DAS vinculados à equipe técnica de apoio ao CNAS.

É um círculo vicioso que não é trivial. Se os colegiados não contam com condições de funcionamento, cedo ou tarde, quando se exaurirem os esforços individuais decorrentes do sobretrabalho, irão entregar resultados aquém daqueles que lhes são exigidos, o que reforça o sentimento de descrédito da sociedade. A grande novidade, evidenciada no caso do CCEBC, é que a necessidade de agilidade e eficiência passou a ser apresentada como justificativa formal para a extinção desses espaços.[17] Em outras palavras, quem deveria prover os recursos para o funcionamento ágil e eficiente termina por erradicar o processo participativo lançando sobre ele a culpa da sua sina. Mais do que desativação, os colegiados nacionais estão sob risco de desconstrução histórica.

REFERÊNCIAS

AAKER, D.; KUMAR, V.; DAY, G. S. **Marketing research**. Hoboken: Wiley, 1995.

ALENCAR, J. L. O. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 32, p. 112-146, jan./abr. 2013.

14. Para mais informações, ver: <http://ubes.org.br/2016/ubesretrospectiva-2016-foi-ocupar-e-resistir/>.
15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14435.htm>.
16. Para mais informações, ver: <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2017/01/conselheiros-de-politica-penitenciaria-do-ministerio-da-justica-renunciam-e-aumentam-crise-na-pasta> e <http://www.justica.gov.br/noticias/nota-a-imprensa-48>.
17. A Exposição de Motivos à Medida Provisória nº 744, de 3 de agosto de 2016, estabelece que a extinção do Conselho Curador se deve à necessidade de agilizar as decisões no âmbito da EBC, em observância ao princípio da eficiência. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-744-1-setembro-2016-783560-exposicaodemotivos-151125-pe.html>.

ALENCAR, J. L. O. *et al.* **Conselhos nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: Ipea, 2014. (Relatório de Pesquisa).

ALENCAR, J. L. O.; RIBEIRO, U. C. O decreto sobre a participação social no governo federal e a "polêmica bendita". *In*: ALENCAR, J.; MESSENBERG, R. (Org.). **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 6. Brasília: Ipea, 2014.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores sob o crivo da política**: balanços e perspectivas. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

AVELINO, D. P. de. **Órgãos colegiados e sistema nacional de participação**: conceito, aperfeiçoamento e articulação. Brasília: SGPR, 2013. (Nota Técnica, n. 7).

_____. Difusão e concentração: notas sobre a gestão da participação social no governo federal. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de análise político-institucional**. Brasília: Ipea, jul./dez. 2015. n. 8. p. 17-23.

AVELINO, D. P. de; SANTOS, J. C. dos. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. Capítulo 8. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. dos (Org.). **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, p. 207-231, 2015. (Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento no Brasil contemporâneo, livro 2).

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. de L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, número especial, p. 14-39, mar. 2005.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. **Conselhos nacionais**: dados básicos, organização, gestão atual, finalidade, composição, competências. Brasília: SGPR, 2010.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. **Guia dos conselhos nacionais**. Brasília: SGPR, 2013.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 26 maio 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. Portaria nº 611, de 10 de junho de 2016. Suspende a realização de atos de gestão no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania. **Diário Oficial da União** nº 111, de 13 de junho de 2016, seção 1, p. 22.

CNE – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Manifesto do CNE à nação brasileira**. Brasília: CNE, 2016.

FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais de saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FEDOZZI, L. Avaliação das práticas de construção dos orçamentos participativos. *In*: MARX, V. (Org.). **Democracia, sociedade civil e território**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2014.

FOUCAULT, M. A tecnologia política dos indivíduos. *In*: FOUCAULT, M. Ética, sexualidade e política: ditos e escritos. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2006.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 84).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006.

LÉVY, P. **As tecnologias da inteligência**: o futuro do pensamento na era da informática. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993.

LIMA, P. P. F. *et al.* **Conselhos nacionais**: elementos constitutivos para a sua institucionalização. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1951).

LÜCHMANN, L. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 3a ed. São Paulo: Atlas, 1996.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Princípios relativos ao estatuto das instituições nacionais (Princípios de Paris). Anexo da Resolução nº 134 do 48º período de sessões. A/RES/48/134. Instituições nacionais de promoção e proteção dos direitos humanos. Aprovada na 85ª sessão plenária, 20 de dezembro de 1993. Publicada em 4 de março de 1994.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

PIRES, R. R. C. Da sociedade para o Estado: desafios da participação do Brasil. *In*: MARX, V. (Org.). **Democracia, sociedade civil e território**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2014.

POLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS; INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS . **Arquitetura da participação no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: Inesc; Polis, 2011.

SANTOS, F. **O legislativo em busca de informação**: um estudo da estrutura de Assessoria da Câmara dos Deputados. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1958).

SWANK, O. H.; BENIERS, K. J. **On the composition of committees**. Amsterdam: Tinbergen Institute, 2003. (Discussion Paper, n. 2003-006/1).

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H. L. de; LIMA, P. P. F. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *In*: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. da. (Org.). **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, p. 49-76, 2012.

ANEXO

RELAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS CITADOS NA PESQUISA

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

Decreto de 15 de dezembro de 2003. Institui o Fórum Governamental de Participação Social - FGPS e dá outras providências.

Decreto de 18 de janeiro de 2017, da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. Cria a Comissão de Reforma do Sistema Penitenciário Nacional.

Decreto nº 4.570, de 7 de janeiro de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Geral da Presidência da República, e dá outras providências.

Decreto nº 8.580, de 27 de novembro de 2015. Altera o Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015. Publicado no Diário Oficial da União, Edição Extra, de 30 de novembro de 2015, p. 2.

Decreto nº 8.581, de 3 de dezembro de 2015. Altera o Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015. Publicado no Diário Oficial da União, Edição Extra, de 4 de dezembro de 2015, p. 5.

Decreto nº 8.676, de 19 de fevereiro de 2016. Altera o Decreto nº 8.670, de 12 de fevereiro de 2016, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2016. Publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, Edição Extra, de 19 de fevereiro de 2016, p. 1.

Decreto nº 8.700, de 30 de março de 2016. Altera o Decreto nº 8.670, de 12 de fevereiro de 2016, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2016. Publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, Ano CLIII, nº 60-A, edição extra, 30 de março de 2016.

Decreto nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

Denúncia por crime de responsabilidade nº 1, de 2 de outubro de 2015. Denúncia por Crime de Responsabilidade em desfavor da Presidente da República Sra. Dilma Vana Rousseff.

Exposição de Motivos nº 00121/2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Casa Civil da Presidência da República. Assinada em 3 de agosto de 2016.

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências.

Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o

termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019.

Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016.

Lei nº 13.291, de 25 de maio de 2016. Altera os dispositivos que menciona a Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016.

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015. Extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios.

Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios.

Medida Provisória nº 744, de 1º de setembro de 2016. Altera a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC.

Parecer do Relator, deputado Jovair Arantes do Partido Trabalhista Brasileiro de Goiás (PTB-GO), pela admissibilidade jurídica e política da acusação e pela consequente

autorização para a instauração, pelo Senado Federal, do processo por crime de responsabilidade promovido pelos senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal contra a Sra. Presidente da República, Dilma Vana Rousseff. Apresentação em 6 de abril de 2016. Brasília: Câmara dos Deputados; Comissão Especial, 2016.

Parecer nº 475, de 2016. Da Comissão Especial do Impeachment, referente à admissibilidade da DEN nº 1, de 2016 [DCR nº 1, de 2015, na origem]. Lido em 4 de maio de 2016. Aprovado pela Comissão Especial em 6 de maio de 2016. Aprovado em Plenário em 11 de maio de 2016. Brasília: Senado Federal; Comissão Especial, 2016.

Parecer nº 726, de 2016. Da Comissão Especial do Impeachment, referente à análise de procedência ou improcedência da Denúncia nº 1, de 2016 (DCR nº 1, de 2015, na origem) (...). Lido em 2 de agosto de 2016. Aprovado pela Comissão Especial em 4 de agosto de 2016. Aprovado em Plenário em 9 de agosto de 2016. Brasília: Senado Federal; Comissão Especial, 2016.

Portaria nº 12, de 3 de agosto de 2015, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Publicada no Diário Oficial da União de 4 de agosto de 2015, seção I, página 258.

Portaria nº 168, de 22 de maio de 2015, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Publicada no Diário Oficial da União de 25 de maio de 2015, seção I, página 74.

Portaria nº 4.026, de 10 de dezembro de 2010, do Ministério da Justiça. Homologa o Regimento Interno do Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP. Publicada no Diário Oficial da União nº 237, de 13 de dezembro de 2010 (b), Seção 1, p. 22-24.

Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491, de 30 de maio de 2014. Susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

Proposta de Emenda à Constituição nº 241, 15 de junho de 2016, da Presidência da República. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Apresentada em 15 de junho de 2016 (Mensagem nº 329,

de 2016). Aprovada em segundo turno na Câmara dos Deputados em 25 de outubro de 2016. Aprovada em segundo turno no Senado Federal em 13 de dezembro de 2016. Transformada na Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

Resolução nº 35, de 2016, do Senado Federal. Dispõe sobre sanções no Processo de Impeachment contra a Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, e dá outras providências. 31 de agosto de 2016.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza
Luciana Nogueira Duarte
Mariana Silva de Lima
Vivian Barros Volotão Santos
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)
Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Mayana Mendes de Mattos (estagiária)
Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m^2 (miolo)
Cartão supremo 250g/m^2 (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

BRASIL
GOVERNO FEDERAL

ISSN 1415-4765