

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

Daniel Pitanguera de Avelino

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Joana Luiza Oliveira Alencar

Técnica de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

Pedro Caio Borges Costa

Estagiário de nível superior na Diest/Ipea.

Os colegiados de políticas públicas – assim considerados conselhos, comissões, comitês e outras denominações – constituem uma realidade atual da administração pública brasileira. Esses espaços 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 *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.

Este trabalho enfrenta o desafio da comparabilidade limitada entre os colegiados do Poder Executivo federal. Atualmente, existem conceitos normativos que podem ser utilizados como parâmetros básicos e, além disso, uma tradição de trabalhar com listas de colegiados que podem ser considerados, tanto na área de pesquisa quanto na governamental, como amostras válidas de um universo ainda não inteiramente delimitado. É possível afirmar, então, que há alguma comparabilidade entre os casos que se pretende estudar. Além disso, 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, das atribuições e das dinâmicas de poder entre eles.

Nos últimos dois anos, o cenário político brasileiro passou por transformações, e, por consequência, o contexto de atuação dos colegiados de políticas públicas também. 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.

O objetivo geral deste trabalho é 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. 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 Plano Plurianual (PPA) e do orçamento realizados pelos colegiados; e *iii)* mapear formas de articulação com conferências nacionais e interação com colegiados estaduais e municipais.

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.

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, que trazia uma lista de quarenta conselhos e comissões nacionais com previsão de participação de membros não governamentais.

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 os dias 18 de agosto e 3 de outubro de 2016, em horários variados, de acordo com a disponibilidade dos interlocutores.

As informações coletadas pela pesquisa evidenciam que os colegiados nacionais viveram, durante o processo de *impeachment* da ex-presidente da República Dilma Rousseff, ocorrido 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 das entrevistas permitem descrever como os colegiados estão enfrentando os desafios postos, simultaneamente, pela sociedade civil e pelo Estado.

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.

Se a disponibilidade de recursos orçamentários aos colegiados é uma preocupação relevante, a oferta de recursos humanos é um ponto ainda mais crítico. 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.

Nesse cenário desfavorável, chamou atenção a quantidade e a qualidade de atividades desenvolvidas pelos colegiados. 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.

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 lado, 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 é 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.

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 Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (CCEBC), é que a necessidade de “agilidade” e “eficiência” passou a ser apresentada como justificativa formal para a extinção desses espaços. 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.

SUMÁRIO EXECUTIVO