Colegiados Nacionais: equipes técnicas e atividades rotineiras em tempos de mudanças político-administrativas

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

1 INTRODUÇÃO

Presença comum na administração pública brasileira, os colegiados com participação da sociedade – conselhos, comissões, comitês – são formados por representantes do poder público, representantes não governamentais e também por um segundo conjunto de pessoas denominado equipe de apoio técnico, destinado a manter as atividades administrativas. Como ainda são poucos os trabalhos com foco naqueles que gerenciam esses espaços, o desenvolvimento de estudos dessa natureza é apontado como portador de um potencial para repensar a efetividade dessas instituições. Secretarias executivas e equipes técnicas são requisitos para suprir condições operacionais e administrativas dos colegiados, e, consequentemente, melhorar a qualidade de seu funcionamento (Pires, 2014).

Este artigo baseia-se em pesquisa com um conjunto amostral de quarenta conselhos e comissões, dos quais foi possível entrevistar 28 representantes de equipes técnicas. Olhar para as equipes de apoio de forma independente da outra parte do colegiado é uma forma de viabilizar a análise comparativa de um número maior de casos ao mesmo tempo. Afinal, mesmo que os colegiados sejam muito diferentes em funcionamento, área temática e composição, todos necessitam de um conjunto de servidores públicos para realizar os trabalhos administrativos. Eles realizam tarefas semelhantes e enfrentam desafios comuns.

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 fortalecimento de instâncias de coordenação intragovernamental, esses espaços enfrentam hoje uma realidade de alterações, incertezas, enfrentamentos, redução e, inclusive, extinção. O presente trabalho procura contribuir para a compreensão das estratégias adotadas pelas equipes de apoio técnico para lidar com os desafios diários de preservação da democracia em uma nação que passa por mudanças abruptas. Assim, propõe-se apresentar dados relativos à estrutura e ao funcionamento dessas equipes, obtidos por meio de pesquisa realizada pelo Ipea (Avelino, Alencar e Costa, 2017), logo após as reformas administrativas de 2015 e 2016.

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

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diest do Ipea.

3. Estagiário de nível superior na Diest do Ipea.

2 MUDANÇAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS E OS COLEGIADOS

Entre 2011 e 2014, os colegiados mantiveram esforço de conquistar espaço junto aos órgãos setoriais, enquanto algumas iniciativas mais transversais foram evidenciadas. Em 2011, houve a organização do Fórum Interconselhos para a elaboração e o monitoramento do Plano Plurianual (PPA). Em 2012, foi reativado o Fórum Governamental de Participação Social, 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 Política Nacional de Participação Social (PNPS) e apresentando conceitos e diretrizes sobre criação e reformulação de órgãos colegiados no âmbito do Poder Executivo federal (Avelino e Santos, 2015; Brasil, 2003; 2014).

O ano de 2015, após reeleição presidencial, foi marcado por mudanças na forma de atuação do Poder Executivo. Em outubro a Medida Provisória nº 696 extinguiu ministérios e cargos comissionados e reconfigurou o desenho da administração pública federal. A fusão de pastas provocou uma alteração na vinculação de vários órgãos colegiados, cujas estruturas migraram juntamente às 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. No mês seguinte, o Senado Federal aprovou em plenário a admissibilidade do processo, causando a suspensão das funções da presidente eleita (Brasil, 2015; Bicudo, Reale Júnior e Paschoal, 2015; Arantes, 2016; Anastasia, 2016).

Nesse momento, o vice-presidente da República assumiu interinamente e editou a Medida Provisória nº 726, que provocou novas 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. Em agosto de 2016, o plenário do Senado Federal entendeu que a denunciada havia cometido crimes de responsabilidade que fundamentaram sua condenação à perda do cargo. Com o resultado, a presidente da República eleita foi afastada em definitivo e o presidente interino foi empossado (Brasil, 2016f; 2016c).

Desde o recebimento da denúncia por crime de responsabilidade, vários colegiados tornaram públicas posições sobre o processo 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. O Conselho Nacional de Educação (CNE) divulgou manifesto em que questionou o *impeachment* da dirigente eleita. O Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (CCEBC) manifestou-se publicamente contra a exoneração do diretor-presidente da empresa (ato da Presidência Interina que veio a ser suspenso pelo Supremo Tribunal Federal) e permaneceu questionando ações do governo até ser extinto por meio da Medida Provisória nº 744 (Brasil, 2016a; 2016h; 2016g; EBC, 2016).

Após a conclusão do processo por crime de responsabilidade, vários conselhos mantiveram postura crítica. Entre as principais manifestações, destacam-se a nota pública 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) sobre as ocupações de escolas por estudantes secundaristas. Também foram noticiadas diversas ações promovidas pelo Conselho Nacional de

Saúde (CNS) e pelo CNAS contra a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241, ou a PEC nº 55,[4] recentemente aprovada, que estabelece limitação aos gastos públicos pelo período de vinte anos (Brasil, 2016j; 2016k). Por fim, é importante ressaltar que no mesmo período de 2015 a 2016 foram anunciados sucessivos cortes na execução das despesas orçamentárias do Poder Executivo federal (Brasil, 2016d).

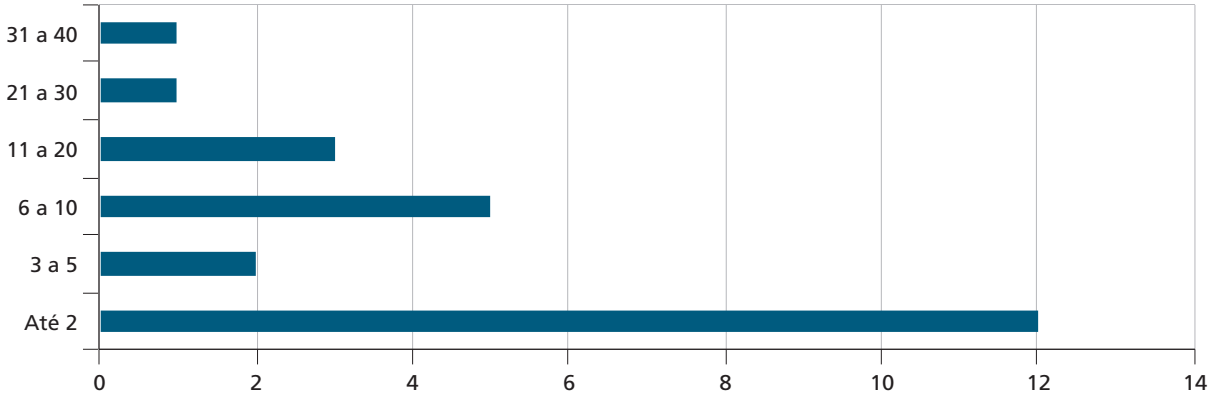
3 EQUIPES DE APOIO TÉCNICO DE COLEGIADOS EM 2016

Nesse contexto de mudanças político-administrativas, investigou-se como as equipes técnicas de colegiados nacionais apresentavam-se no que se refere a tempo de dedicação, vínculo funcional, quantidade de servidores e atividade de estruturas internas. O tempo de dedicação dos membros de equipe técnica pode ser integral ou parcialmente dedicado aos colegiados nacionais. Em 23 colegiados pesquisados, os servidores são exclusivos, e nos outros cinco casos as funções são exercidas por servidores do órgão vinculado, que possuem outra atividade principal. Os colegiados recorrem, quando necessário, a outros servidores do órgão gestor. A falta de uma equipe dedicada significa que todo ato administrativo necessário ao funcionamento do colegiado passa por estruturas que, formalmente, respondem de forma hierárquica ao gestor da política pública em questão.

Sobre a natureza do vínculo empregatício dos servidores que atuam em colegiados, observou-se que há considerável quantidade (43,3% do total) cujo vínculo com a administração pública é de natureza temporária – entre funcionários terceirizados, consultores, estagiários e aprendizes. Os colegiados que possuem maior quantidade de servidores dedicados em tempo integral são CNE, CNS, CNAS, Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS) e Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Quando se trata da quantidade total de membros da equipe técnica, o CNAS ocupa o primeiro lugar, seguido por conselhos do CNS, do CNE, do CCFGTS e do Conama. O CNAS e o CNS são os que mais fazem uso de contratação terceirizada. No caso do CNAS, o número de funcionários terceirizados ultrapassa o de servidores públicos atuando na equipe de apoio. A quantidade de servidores públicos (comissionados ou efetivos) que compõe as equipes técnicas dos colegiados é bastante reduzida. Metade das equipes com dedicação exclusiva conta com até dois servidores para o apoio técnico. Outros dois colegiados trabalham com três a cinco servidores, e mais cinco atuam com seis a dez servidores. Os casos extremos são o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), Conselho Nacional do Turismo e Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) – que na época das entrevistas contavam com apenas um servidor respondendo por sua equipe de apoio. A oferta de recursos humanos em colegiados nacionais, em suma, estava bastante restrita, com exceção dos colegiados com equipes de maior porte.

4. PEC nº 241, proposta na Câmara dos Deputados, e PEC nº 55, no Senado Federal, têm como ementa "Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União" (Brasil, 2016j; 2016l).

GRÁFICO 1
Brasil: número de colegiados segundo a quantidade de servidores na equipe de apoio técnico (2016)



Elaboração dos autores.

A periodicidade das reuniões ordinárias, na maioria dos casos (dezessete), enquadrava-se entre mensal e bimestral. Majoritariamente (vinte), as reuniões duravam dois dias de trabalho ou mais.

As estruturas internas dos colegiados, nomeadas como comissões, câmaras, comitês ou grupos, são responsáveis por parte importante das atividades rotineiras. Os órgãos pesquisados apresentaram heterogeneidade de nomenclaturas e de funções atribuídas às subdivisões internas. Estruturas que apoiam a área-fim constituem-se de forma permanente ou temporária e são responsáveis por analisar assuntos de responsabilidade do colegiado. Já a função de apoio à gestão interna serve à presidência do colegiado e não é especializada em um tema, como os casos de "mesas diretoras", "diretoria ampliada" e "presidência ampliada". No momento da pesquisa, a maior parte dos colegiados estava com baixo número de subdivisões em atividade: 46% contavam com cinco ou menos e 39% tinham de seis a dez estruturas internas ativas. Os quatro restantes apresentavam entre quinze e 42 subdivisões em funcionamento. Somente um caso não estava com nenhuma estrutura interna ativa à época, o do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP).

4 REAÇÕES DOS COLEGIADOS ÀS MUDANÇAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

As mudanças ocorridas no Poder Executivo federal em 2015 e 2016 afetaram o quadro de funcionários em pelo menos três aspectos: pelo reordenamento das estruturas ministeriais; pelas propostas de redução do número de cargos comissionados, gerando, também na burocracia de médio escalão, a extinção e a fusão de setores intermediários; e, 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 recomposição ministerial, ocorrida em 2015 e 2016, teve como consequência uma alteração nas vagas governamentais nos colegiados, destinadas a ministérios específicos. O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), por exemplo, citou mudanças em virtude de ministérios extintos (Ministério da Previdência Social – MPS, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA), cujas vagas foram redistribuídas. A Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti) apontou necessidade de reestruturação da comissão em função da fusão entre a Secretaria

de Direitos Humanos (SDH), o Ministério da Justiça (MJ), a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM). O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) também buscaram formas de realocar vagas de ministérios extintos.

Alguns conselhos 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 se buscou otimizar recursos, como coincidir 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, as emissões de passagens, a participação e as representações em eventos subnacionais (por exemplo, não enviou representante ao encontro nacional dos conselhos municipais). Com os cortes orçamentários, o Consea deixou de fazer visitas aos estados e recusou 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 a Portaria nº 611, que "suspende a realização de atos de gestão no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania" (Brasil, 2011e). O ato suspendia, por noventa dias, delegações de competência relativas a despesas, inclusive com diárias, passagens e realização de eventos, que ficavam condicionadas 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 e da sua prorrogação. As dificuldades derivadas desse ato ministerial foram uma questão recorrente nas entrevistas com os colegiados da pasta (Brasil, 2016b; 2016i).

Constatou-se que, quanto maior o número de colaboradores técnicos ativos em colegiados, maior tende a ser a quantidade de estruturas internas ativas. Da mesma forma que as atividades das estruturas internas, o número de dias de reunião ordinária por ano tende a ser maior quanto mais colaboradores houver nas equipes técnicas de conselhos.

A falta de condições verificada à época da pesquisa nos colegiados apontava para uma possível descontinuidade na atuação desses. Comparações preliminares entre as três variáveis – tamanho da equipe de apoio, número de estruturas internas ativas e tempo dedicado às reuniões – sugere correlação positiva entre elas. As incumbências das equipes de apoio técnico incluem as rotinas administrativas, como elaboração de pauta e organização das reuniões, ou seja, a manutenção do colegiado segundo o conjunto de normas internas criadas para assegurar transparência e publicidade internamente ao governo e para a sociedade, além de uma equidade de tratamento aos seus membros. As atribuições previstas nos documentos de colegiados, como regimentos internos e leis de criação, terminam por demandar equipes de apoio técnico bem equipadas e com número suficiente de servidores.

5 CONSIDERAÇÕES

Tratam-se, então, de 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, sendo que 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 (MJC). Neste caso, ainda não é possível discernir como os impasses serão resolvidos sem afetar a autonomia e a independência dos colegiados.

Em suma, os colegiados estão, por um lado, com sua atuação e existência comprometidas pela limitação 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 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, o que não é um cenário sustentável.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Antônio. 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.

ARANTES, Jovair. Parecer do Relator. Parecer do Relator, Dep. Jovair Arantes (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.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340). Disponível em: <https://goo.gl/rSjofJ>. Acesso em: 27 abr. 2018.

AVELINO, Daniel Pitangueira; SANTOS, José Carlos dos. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. *In:* CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos (Orgs.). **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. (Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, livro 2).

BICUDO, Hélio Pereira; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição. 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. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

BRASIL. Decreto de 15 de dezembro de 2003. Institui o Fórum Governamental de Participação Social – FGPS e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003.

_____. 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**, Brasília, 2014.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015.

_____. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Conselho Nacional de Assistência Social. Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais. Avanços sim, retrocessos não. *In:* SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL, 2016, Brasília. **Anais...** Brasília: Câmara dos Deputados, 2016a.

_____. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. **Representação dos conselhos nacionais**: revogação da Portaria nº 611/2016. Brasília: Presidência da República, 2016b.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016c.

_____. Lei nº 13.291, de 25 de maio de 2016. Altera os dispositivos que menciona da 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016d.

_____. 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**, Brasília, 2016e.

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

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016g.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Manifesto do CNE à nação brasileira**. Brasília: CNE/MEC, 2016h.

_____. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Nota pública do Conselho Nacional de Direitos Humanos pela revogação da Portaria no 794/2016/MJC**. Brasília: CNDH/MDH, 2016i.

_____. Presidência da República. Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016j.

_____. _____. Secretaria de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Nota aos/às estudantes secundaristas, aos conselhos tutelares e de direitos da criança e do adolescente e aos governos**. Brasília: Conanda/SAE-PR, 2016k.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2016l.

EBC – EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação. Moção de repúdio contra exoneração do presidente da EBC. **EBC**, 17 maio 2016. Disponível em: <https://goo.gl/pMPnQ7>. Acesso em: 10 jan. 2017.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Da sociedade para o Estado: desafios da participação do Brasil. *In:* MARX, Vanessa (Org.). **Democracia, sociedade civil e território**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2014.