Participação e Heterogeneidade: análise da representação da sociedade civil nos colegiados nacionais

Daniel Pitangueira de Avelino[1]
Jefferson Davidson Gomes Ribeiro[2]
Debora Fernandes Pereira Machado[3]

1 INTRODUÇÃO

Os colegiados nacionais são instituições participativas híbridas que envolvem a partilha do poder decisório entre sociedade civil e representantes do Estado, captando demandas e pactuando interesses entre os variados grupos envolvidos sobre um determinado conteúdo político (Avritzer e Pereira, 2005).

No entanto, existem críticas sobre a representação nos colegiados nacionais, afirmando uma possível predominância governamental nesses espaços. Com base na pesquisa documental realizada pelo Ipea acerca da representação da sociedade civil nos colegiados nacionais (Avelino, Ribeiro e Machado, 2017), este artigo analisa essas alegações.

Em 2014, o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, instituiu "a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS" (Brasil, 2014), no âmbito do Poder Executivo federal. Definiu os conselhos de políticas públicas como "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" (*op. cit.*). O mesmo ato normativo conceituou as comissões de políticas públicas como "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" (*op. cit.*).

Além da tarefa conceitual, o Decreto nº 8.243 tratou ainda de estabelecer algumas diretrizes sobre a formação e o funcionamento desses espaços. Entre elas, foram estabelecidas as regras de autoindicação de representantes da sociedade civil, paridade preferencial, consulta prévia, diversidade, critérios de escolha dos membros, rotatividade e publicidade. Como explicitado no próprio decreto, as suas definições não implicavam desconstituição ou alteração de conselhos e comissões já instituídos no âmbito do governo federal (Brasil, 2014).

Imediatamente após sua publicação, o decreto foi alvo de críticas que culminaram com a propositura de Projetos de Decretos Legislativos (PDLs) com objetivo de sustação de efeitos da medida presidencial. O PDL nº 1.491/2014, subscrito pelos então deputados federais Mendonça Filho (Democratas em Pernambuco – DEM/PE) e Ronaldo Caiado (Democratas em Goiás – DEM/GO), tramitou em regime de urgência até que foi aprovado pela Câmara dos Deputados, em 28 de outubro de 2014, conforme o parecer do relator, deputado Eduardo Cunha (Partido do Movimento Democrático Brasileiro no Rio de Janeiro –

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. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest do Ipea.

3. Pesquisadora do PNPD na Diest do Ipea.

PMDB/RJ). Até a data de finalização deste artigo, o projeto aguarda análise pelo Senado Federal (Mendonça Filho e Caiado, 2014) e a Política Nacional de Participação Social (PNPS) ainda está em vigor.

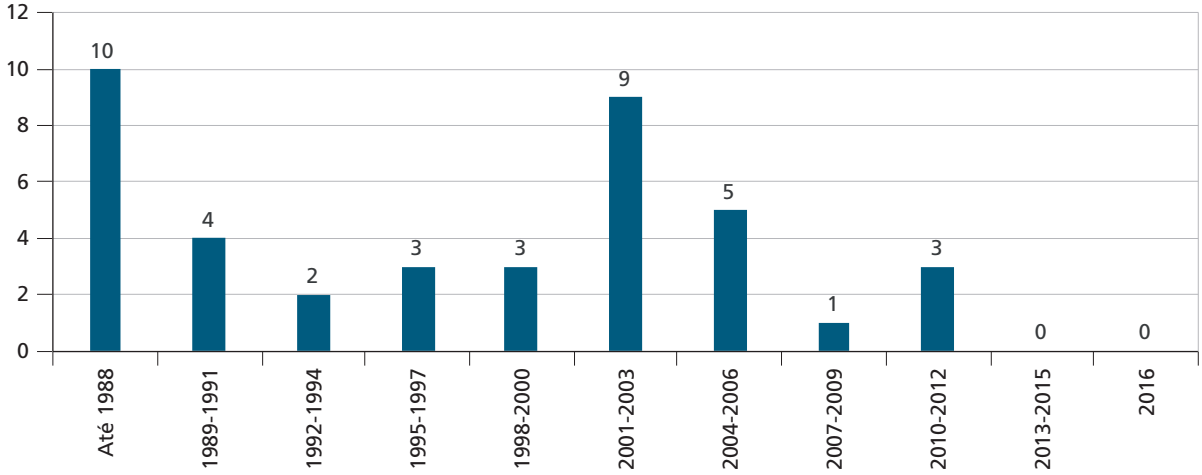
O argumento central da crítica parlamentar ao decreto foi a "transferência do debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio governo" (Mendonça Filho e Caiado, 2014). O risco, denunciado pelos autores do PDL nº 1.491/2014, seria "restringir esta participação àquele segmento social escolhido de acordo com a cartilha palaciana" e "dar prerrogativas aos movimentos sociais adeptos da ideologia do grupo político no poder nos últimos doze anos e fomentar sua ampliação" (*op. cit.*). Em resumo, sustentava-se que os instrumentos de participação social – incluídos conselhos e comissões – seriam espaços ocupados por entes governamentais e seus aliados.

A consistência dessas críticas é avaliada de acordo com pesquisa documental recentemente apresentada pelo Ipea sobre a representação da sociedade civil nos conselhos e nas comissões nacionais (Avelino, Ribeiro e Machado, 2017). Os dados descrevem os quarenta colegiados citados no *Guia dos Conselhos Nacionais* (Brasil, 2013) com referência à data de 31 de agosto de 2016. A próxima seção deste artigo dá ênfase às informações referentes à data e ao modo de criação; à composição dos colegiados; à diversidade de entidades; e às formas de escolha.

2 CARACTERÍSTICAS DOS COLEGIADOS

O primeiro conjunto de dados relaciona-se ao momento de criação destas instituições. O primeiro conselho nacional foi instituído, via decreto, em abril de 1911 (Conselho Superior de Ensino, atual Conselho Nacional de Educação – CNE), e o colegiado mais recente foi instituído em agosto de 2012, a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo). Ao longo desses 101 anos, pode-se destacar a Constituição Federal (CF) de 1988 como um marco para o florescimento de colegiados, uma vez que 75% deles foram estabelecidos desde a sua promulgação. Junto aos avanços constitucionais, o ano de 2003 promoveu ampliação dos espaços de participação social. Segundo a pesquisa, nesta data foram instituídos seis conselhos, ano em que mais se instituiu conselhos desde a promulgação da CF. Além do mais, 25 (62,5%) colegiados foram criados antes de 2003 e quinze (37,5%) a partir desta data.

GRÁFICO 1
Quantidade de conselhos e comissões nacionais criados conforme o ano (1911-2016)

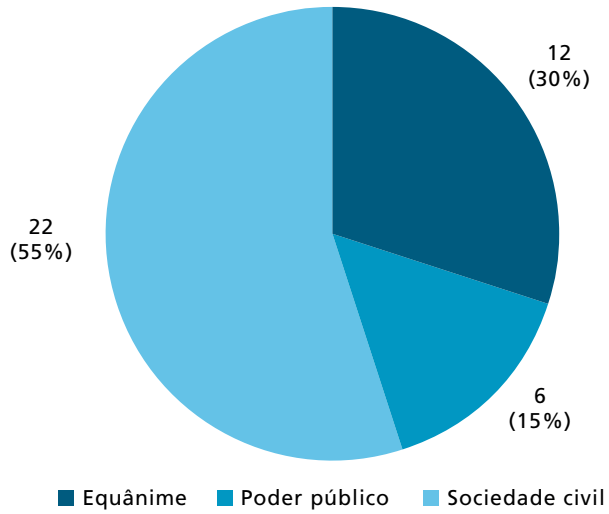


Fonte: Avelino, Ribeiro e Machado (2017).

Existem variações quanto ao tipo de ato normativo utilizado para a criação de conselhos. Neste estudo, foram identificadas as cinco espécies normativas que criaram os quarenta colegiados: portaria, decreto, lei, medida provisória e decreto-lei. Nesse cenário, 40% dos conselhos foram criados por meio de lei, caracterizando-se como norma legal mais corriqueira, e 35% dos colegiados foram instituídos por decreto. Assim, dos colegiados pesquisados, 22 (55%) foram criados por atos submetidos ao Poder Legislativo.

Os colegiados nacionais são compostos por representação governamental e não governamental em proporções variadas. Pode-se observar que a relação equânime é excepcional, permeando 30% dos colegiados. O poder público como majoritário na composição dos conselhos e das comissões aparece em seis (15%) deles, e, em relação à sociedade civil, 22 (55%) conselhos e comissões organizam-se tendo-a como segmento majoritário.

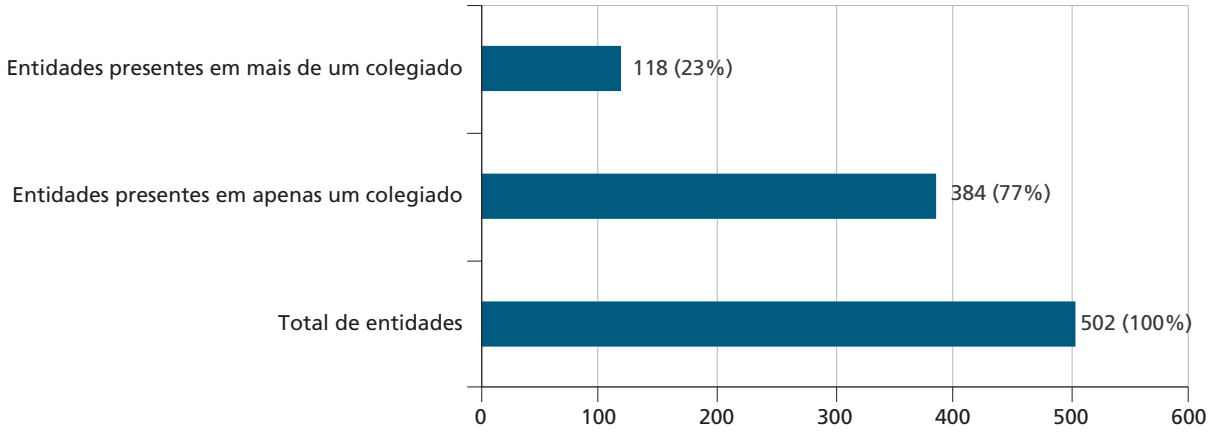
GRÁFICO 2
Paridade nos conselhos e nas comissões nacionais



Fonte: Avelino, Ribeiro e Machado (2017).

O levantamento feito pela pesquisa informa que, das 502 entidades que ocupam vagas (titulares e suplentes), apenas 118 (23%) estão presentes em mais de um colegiado. Destas, apenas dezenove (3,78%) operam em cinco ou mais colegiados diferentes, conforme mostra a tabela 1.

GRÁFICO 3
Entidades presentes nos colegiados



Fonte: Avelino, Ribeiro e Machado (2017).

TABELA 1
Entidades não governamentais com assento em mais de cinco colegiados nacionais (2016)

Entidades	Número de colegiados
Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT)	5
Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF)	5
Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais e Quilombolas (Conaq)	5
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)	5
União Nacional dos Estudantes (UNE)	5
Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)	6
Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS)	6
Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST)	6
Conselho Federal de Psicologia (CFP)	8
União Geral dos Trabalhadores (UGT)	8
Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)	9
Força Sindical (FS)	9
Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)	10
Confederação Nacional do Transporte (CNT)	10
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	10
Confederação Nacional da Indústria (CNI)	11
Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB)	12
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)	13
Central Única dos Trabalhadores (CUT)	16

Fonte: Avelino, Ribeiro e Machado (2017).

Das entidades listadas acima, é importante destacar que sete são organizações sindicais de trabalhadores; cinco são entidades patronais; duas são conselhos de fiscalização profissional; e uma é entidade de representação estudantil. Ou seja, quinze das dezenove organizações mais presentes nos conselhos possuem legalmente prerrogativa de representação de alguma categoria profissional, empresarial ou social.

Em relação à escolha dos membros da sociedade civil nos colegiados, a pesquisa identificou três formas gerais. A primeira consiste no processo de escolha entre pares, quando as entidades da sociedade civil possuem liberdade para deliberar (por eleição ou reunião) sobre seus representantes no colegiado. A segunda lógica envolve colegiados que determinam no próprio ato de criação ou regulamento interno os representantes da sociedade civil, nominalmente ou por critérios definidos. A terceira representa procedimentos em que a decisão está concentrada em um ator governamental específico, configurando método discricionário de escolha.

Do universo de colegiados estudados, 40% (22) escolhem os representantes da sociedade civil por escolha entre pares, enquanto 31% (dezessete) valem-se de métodos discricionários, e 24% (treze) identificam nominalmente ou por critérios determinados os seus membros. Ressalta-se, contudo, que há colegiados que possuem mais de uma forma de escolha, e, portanto, as três metodologias (processo de escolha entre pares, determinado e discricionário) não são mutuamente excludentes.

TABELA 2
Forma de escolha dos representantes da sociedade civil nos colegiados (2016)

Modo de escolha		Entidades	Pessoas especialistas	**Total**	(%)
Processo de escolha entre pares	Eleição	16	0	**16**	29
	Reunião aberta	1	1	**2**	4
	Reunião fechada	4	0	**4**	7
Determinado	Nominalmente	7	0	**7**	13
	Critérios definidos	6	0	**6**	11
Discricionário	Indicação do presidente	3	5	**8**	15
	Indicação do ministro	2	4	**6**	11
	Indicação do conselho	1	2	**3**	5
Sem informação		3		**3**	5
Total				**55**	100

Fonte: Avelino, Ribeiro e Machado (2017).

3 CONCLUSÕES

O que se observa da leitura dos dados obtidos é que os colegiados nacionais são marcados por uma forte heterogeneidade. Diante dela, é difícil e possivelmente equivocado apresentar características gerais que sejam válidas para todos os colegiados pesquisados. Assim, uma primeira constatação sobre as críticas em estudo, que tratam os espaços de participação social como uniformes, é a sua inadequação por excessiva generalização.

Mesmo abstraída a heterogeneidade, para considerar apenas os casos mais frequentes, as críticas não são corroboradas pelos dados, que indicam que:

a) sessenta e dois vírgula cinco por cento dos colegiados foram criados antes de 2003;

b) cinquenta e cinco por cento dos colegiados foram criados com a participação do Poder Legislativo;

c) o poder público é majoritário em apenas 15% dos colegiados;

d) setenta e sete por cento das entidades estão presentes em apenas um colegiado;

e) setenta e oito vírgula nove por cento das entidades que operam em cinco ou mais colegiados exercem legalmente representação de alguma categoria;

f) apenas em 31% dos casos o poder público escolhe representantes da sociedade civil de forma discricionária.

Desta forma, o hibridismo descrito pela literatura (Avritzer e Pereira, 2005) é mais aparente do que a suposta dominação governamental. Não foram encontradas evidências que suportem as alegações de que os casos pesquisados seriam compostos por "segmentos eventualmente cooptados". O que se observou, ao contrário, foi um conjunto de colegiados organizados segundo regras bastante heterogêneas (nem sempre favoráveis ao segmento governamental) e ocupados por uma representação da sociedade civil igualmente heterogênea, escolhida sem o aval governamental na maioria dos casos.

Essas observações, aliadas à ausência de referências a dados empíricos nos documentos que fundamentam a crítica ao Decreto nº 8.243, fazem surgir a hipótese de que estas alegações não eram baseadas em evidências, mas em uma concepção prévia de contrariedade às práticas de participação social.[4] As ideias de dominação governamental e cooptação dos grupos atuantes nestas instituições participativas não se confirmam, dada a diversidade de modelos de representação existentes.

REFERÊNCIAS

AVELINO, D. P.; RIBEIRO, J. D. G.; MACHADO, D. F. P. **Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais**: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, número especial, p. 16-41, 2005.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Guia dos Conselhos Nacionais**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/43V3ot>. Acesso em: 24 out. 2016.

4. Ver, por exemplo, a Medida Provisória nº 744/2016, que extinguiu o Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação; a Portaria MEC nº 577/2017, que altera o Fórum Nacional de Educação; o Decreto nº 9.076/2017, que adia e altera a Conferência Nacional das Cidades, entre outros.

_____. 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.

MENDONÇA FILHO, J.; CAIADO, R. 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. Disponível em: <https://goo.gl/fq73f4>. Acesso em: 27 abr. 2018.